

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



**A FREGUESIA:
ARRIBADA FORÇADA OU NAUFRÁGIO?**

SÉRGIO MIGUEL GONÇALVES DELGADO

MESTRADO PROFISSIONALIZANTE

EM DIREITO ADMINISTRATIVO

2016

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



A FREGUESIA:
ARRIBADA FORÇADA OU NAUFRÁGIO?

SÉRGIO MIGUEL GONÇALVES DELGADO

DISSERTAÇÃO ORIENTADA PELO
SENHOR PROFESSOR DOUTOR CLAUDIO MONTEIRO

MESTRADO PROFISSIONALIZANTE
EM DIREITO ADMINISTRATIVO

2016

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	1
RESUMO	3
ABSTRACT	4
PALAVRAS-CHAVE	5
ABREVIATURAS	6
INTRODUÇÃO	8
PARTE I - DA ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL	
Capítulo I – As Autarquias Locais	9
1. A Freguesia	9
2. O Município	12
3. A Região Administrativa	15
PARTE II - DA MUDANÇA DE PARADIGMA DAS FREGUESIAS	
Capítulo I - O Estado da Arte	17
1. Enquadramento	17
2. A Tese Clássica	20
3. A Tese Minoritária	22
4. Posição Adotada	24
Capítulo II - A Arribada Forçada	25
1. Do Memorando de Entendimento ao Documento Verde	25
2. A (Re)organização Territorial das Freguesias 2011-2013	31
3. Depois da Reforma: a Avaliação	43

Capítulo III - O Naufrágio	46
1. A Importância da Freguesia: Mitos e Dissimulações	46
2. O Contributo da História	47
3. A Perspetiva Geográfica	52
4. A Ciência Económica	55
5. Considerações da Psicologia	57
6. A Dimensão Política	58
7. Do Direito	61
7.1 Princípio da Autonomia Local	61
7.2 Princípio da Aproximação da Administração às Populações	63
7.3 Princípio da Descentralização Administrativa	69
7.4 Princípio da Subsidiariedade	72
7.5 Finanças Locais	74
7.6 Direito Comparado	77
8. A Ambicionada Revisão Constitucional	79
9. O Dia Seguinte à Extinção da Freguesia	82
PARTE III - UMA NOVA ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA PARA O SÉCULO XXI	
Capítulo I - A Reforma Errada no Momento Certo	83
1. Notas Prévias	83
2. Portugal: Um País Regional e Municipalista	85
CONCLUSÃO	89
ANEXOS	90
BIBLIOGRAFIA E WEBGRAFIA	95

AGRADECIMENTOS

Olhando para trás, ao ponto de partida desta longa jornada que iniciei em 2008, posso dizer que tive a fortuna de me cruzar no caminho com diversas individualidades, que me ajudaram a ultrapassar todas as incertezas e provações que tive ao longo do meu percurso académico, e que aqui devem ser lembradas.

Antes de tudo quero agradecer ao meu pai pelo exemplo a seguir, e à minha mãe pela educação recebida. Procurarei sempre honrar a vossa dedicação! À minha família que ao longo dos anos sempre me incentivou a descobrir a importância da instrução.

Ao meu orientador de mestrado, o Senhor Professor Doutor Claudio Monteiro, desde logo, pela proposta de reflexão que me foi dada numa das suas proveitosas aulas de mestrado na unidade curricular de *Direito das Autarquias Locais*, e na qual, resultou a redação desta dissertação. Pois um sábio vê aquilo que os outros não veem, mas só um Professor eloquente é capaz de nos mostrar a estreita vereda que leva ao saber.

Aproveito o momento para prestar a merecida homenagem a quem me deu tudo o que sou como jurista, a Faculdade de Direito de Lisboa, que muito me orgulho de pertencer e poder ser hoje um humilde embaixador. Ao seu mui ilustre corpo docente, em especial na pessoa do Digníssimo Professor Doutor Pedro Pais de Vasconcelos, com quem tive o primeiro contacto com o mundo do Direito, e nos disse no memorável Auditório 1, o seguinte: *“quando acabarem o curso serão homens e mulheres totalmente diferentes”*. Tinha plena razão. Recordo também com muito apreço, o principal impulsionador do meu interesse pelo Direito Administrativo, o testemunho do meu Mestre André Salgado de Matos, que disse numa das suas aulas: *“vocês não estão no curso de Direito para conhecer as leis, mas sim, para apreenderem um modo de ser, pensar e de estar na vida, porque leis, essas, mudam todos os dias.”*

Aos meus colegas de curso, companheiros e amigos para a vida, deixo aqui o meu imenso agradecimento pela entajada permanente ao longo dos anos. Guardo com saudade os intervalos passados nos corredores da faculdade, os momentos de fôlego que antecediam as frequências, os longos turnos de orais em que partilhámos a alegria e a tristeza das batalhas ganhas e perdidas, sem nunca porém, aceitar a palavra desistir.

Bem hajam!

Não esqueço ainda, o inigualável contributo da Dra. Marta Baroca, Advogada de merecido louvor, pelos seus conselhos e sugestões dadas, e ao meu Ilustre Patrono, Dr. José António Silva, pelo constante apoio demonstrado, a quem ambos sou devedor de tamanha gratidão.

Ao NEDAL, na pessoa da Senhora Professora Doutora Isabel Celeste Fonseca, pela forma como foi recebido e presenteado com alguns recursos literários, que tem contribuindo para o estudo do direito das autarquias locais que durante tantos anos faltou em Portugal.

Por fim, e na impossibilidade de dirigir-me a todas as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram, decisivamente, para a redação desta dissertação, manifesto o meu simples, mas profundo obrigado!

RESUMO

Partindo da recente reforma da administração local (2011-2013), que reduziu, significativamente, o número de freguesias, o estudo que aqui apresentamos recai sobre uma questão prévia que deveria ter sido debatida aquando da preparação daquela reorganização territorial, mas não o foi: terá a freguesia importância suficiente para continuar a *navegar* na nossa organização administrativa autárquica?

Para responder a esta pergunta multidisciplinar, analisaremos as principais ciências sociais, dando especial atenção, claro está, à ciência do Direito. Depois de colhidos os diversos argumentos chamados à colação, concluímos que a freguesia esgotou o seu papel que teve outrora, de autarquia de proximidade e um dos pilares da nossa democracia. Enquanto reflexo de conceções ideológicas que se provam desajustadas às necessidades de hoje, as freguesias encontram-se pois, destinadas à extinção enquanto nível de administração territorial no nosso país.

Para que isso suceda, e considerando o atual quadro constitucional vigente, é inevitável a abertura de um novo processo de revisão da Constituição, de modo a expurgar os normativos que admitem a previsão das freguesias, particularmente, os artigos 236.º n.º 1 e 2, e artigos 244.º e segs. CRP.

Uma vez abolidas da nossa organização autárquica, propomos que os municípios absorvam todas as atribuições, competências, património, obrigações, recursos humanos e meios financeiros, anteriormente, afetos às freguesias sitas dentro dos seus limites territoriais, e que, simultaneamente, com a instituição de regiões administrativas, sejam tipificadas pela lei como sendo os únicos níveis de autarquias locais.

É pois esta, a nossa proposta ambiciosa de reforma estrutural para as autarquias locais, que entendemos deve ser implementada em Portugal, de modo a potenciar as condições indispensáveis ao funcionamento de uma administração local vocacionada para o século em que vivemos e que já está na sua aurora.

Falta coragem política para admitir este cenário, mas a seu tempo, o *matrix* que suporta o mundo virtual no qual as freguesias se resguardam, avistará os seus oponentes apostos a desferir o decisivo golpe para levar de vencida a sua missão em afundar uma entidade administrativa, que cumpriu fielmente os seus deveres no passado, mas cuja utilidade, indiscutivelmente, findou!

ABSTRACT

(English Version)

Starting from the recent reform of the local administration (2011-2013) which significantly reduced the number of parishes, the study hereby presented rests upon a preliminary question that should have been debated during the preparation of that territorial reorganization, but was not: does the parish have sufficient importance to continue navigating through our municipal administrative organization?

To answer such multidisciplinary enquiry, we shall analyse the main social sciences, attributing significant importance, particularly, towards the science of law. Upon gathered the various arguments brought to play, we conclude that the parish has exhausted its role it once had, a parish of closeness and as one of the many pillars of our democracy. As a reflection of ideological conceptions that have proven to be maladapted to today's necessities, the parishes are therefore destined to extinction as long as it remains a level of territorial administration in our country.

For this to succeed, and considering the current constitutional framework, the opening of a new process of revising the Constitution is inevitable, in order to expunge the regulations which permits the existence of parishes, particularly, the article 236.º, no. 1 and 2, and articles 244.º et seq. of the Portuguese Constitution.

Once abolished from our municipal organization, we propose that the various counties absorb all the powers, skills, assets, liabilities, human and financial resources in hindsight, destined to the parishes localized inside its territorial limits, and that simultaneously with the establishment of administrative regions, are typified by the law as the only levels of local authority.

This is, therefore, our ambitious proposal for the structural reform of our local authorities, which we believe should be implemented in Portugal, in order to maximize the necessary conditions for the functioning of a local government devoted to the century we live in, one which is still in its early stages.

There is a lack of political courage to acknowledge this scenario; however, in time, the *matrix* that supports our virtual world in which the parishes hide behind will sight their opponents, intents on striking the decisive blow to successfully accomplish sinking an administrative entity that has faithfully fulfilled its duties in the past, but whose utility, arguably, has ended!

PALAVRAS-CHAVE

Autarquias locais;

Reorganização territorial;

Extinção de freguesias;

Revisão constitucional;

Organização Administrativa.

ABREVIATURAS

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
BCE	Banco Central Europeu
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidade Intermunicipal
Cfr.	Conforme
CPA	Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º4/2015, de 7 de janeiro
CRP	Constituição da República Portuguesa de 1976
DVRAL	Documento Verde da Reforma da Administração Local
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FMI	Fundo Monetário Internacional
LAL	Lei das Autarquias Locais, aprovada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
LFL	Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro
Ob. Cit.,	Obra Citada
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAL	Reorganização Administrativa de Lisboa, aprovada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro
RAM	Região Autónoma da Madeira

RFAL	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UTRAT	Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, temos assistido a profundas alterações legislativas¹ de colossal impacto para as autarquias locais. Começando pelo regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica², e passando pelo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais³, é indubitável, que a reforma da administração local que o Governo português comprometeu-se empreender, no âmbito do Memorando de Entendimento celebrado em maio de 2011 com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, foi executada.

Tendo como pano de fundo este cenário reformista⁴, questionamo-nos ao longo da nossa dissertação, em particular, acerca do mérito ou a sua falta, que a freguesia detém no contexto da atual estrutura autárquica. Tem sido, de resto um assunto que tem suscitado pouco interesse e, por conseguinte, pouco tratado na doutrina.⁵ Parte daqui a principal razão pela escolha do tema ora apresentado.

No essencial que importa introduzir ao leitor, formulamos os seguintes quesitos: terá a freguesia valia suficiente para prosseguir a expedição autárquica, ainda que, confinada pelas adversidades atuais, a uma arribada forçada?⁶ Ou antes, os seus *pávidos rasgos* sentenciaram-na ao inevitável naufrágio?⁷ São tudo questões que nos propomos a desenvolver e a dar resposta adiante, mal içarmos as velas.

(¹) Advertimos que todas as remissões normativas o são feitas de acordo com o quadro normativo em vigor à data da presente dissertação. Futuras alterações legislativas devem pois ser tomadas em conta pelo intérprete.

(²) Cfr. Lei n.º 22/2012, 30 de maio.

(³) Cfr. Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

(⁴) ANDRÉ TARDIEU terá dito que caso um primeiro-ministro se quisesse fazer aplaudir por todas as bancadas do Parlamento bastar-lhe-ia anunciar a reforma administrativa, acrescentando a justificação: porque ninguém sabe o que isso quer dizer.

(⁵) Até à data da reforma local, os textos doutrinários sobre o tema reconduzem-se às publicações que surgiram sobre o poder local, imediatamente, após a aprovação da Constituição de 1976; alguns apontamentos esporádicos à margem de outros objetos de estudo, e à longínqua publicação da ANAFRE, sobre o *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa* em 1990.

(⁶) Acontecimento de mar que consiste na entrada em porto ou lugar distinto dos determinados na viagem inicial de um navio, por razões de força maior ou imperiosas, para a segurança do navio, das pessoas e/ou dos seus bens, em última instância, para o próprio sucesso da expedição marítima (artigos 654.º e seguintes do Código Comercial).

(⁷) Acontecimento de mar que consiste no afundamento do navio, resultando na perda irreversível do mesmo.

PARTE I - DA ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL

Capítulo I - As Autarquias Locais

“A democracia local assenta numa organização das comunidades locais em vários níveis, tendo um lugar especial o mais próximo dos cidadãos que toma, em regra, uma designação que poderemos traduzir por município.”

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁸

1. A FREGUESIA

A freguesia constitui, como sabemos, uma autarquia local tipificada no artigo 236.º n.º 1 e n.º 2 CRP, encontrando-se regulamentada em especial pelos artigos 244.º a 248.º CRP. Esta pode ser definida como a pessoa coletiva pública territorial, dotada de órgãos representativos eleitos por sufrágio livre e universal, e que visa a prossecução dos interesses específicos da população reside na respetiva circunscrição paroquial ou inframunicipal.⁹

Pelo facto de serem autarquias, as freguesias participam na organização democrática do Estado (artigo 235.º n.º 1 CRP), e gozam dos mesmos princípios gerais do poder local previstos no Capítulo I do Título VIII. Daqui decorre que as freguesias: i) beneficiam dos princípios da autonomia local (artigo 6.º n.º 1 CRP), e da descentralização administrativa (artigo 237.º CRP); ii) dispõem de património e finanças próprias (artigo 238.º CRP); iii) são dotadas de um órgão deliberativo eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores recenseados na respetiva autarquia (artigo 239.º CRP); iv) podem submeter matérias da sua competência a referendos locais (artigo 240.º CRP); v) possuem poderes regulamentares (artigo 241.º CRP) e quadros de recursos humanos próprios (artigo 243.º CRP)¹⁰; vi) por fim, mas não menos importante, sublinhamos que a tutela administrativa sobre as freguesias

(⁸) ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005, p. 19.

(⁹) A noção de freguesia integra, portanto, quatro elementos obrigatórios: território, população, interesses próprios e órgãos representativos.

(¹⁰) Sobre o assunto, vide, o artigo de PAULO VEIGA E MOURA intitulado: “O Pessoal ao Serviço das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 241-252.

circunscreve-se a um controlo de mera legalidade¹¹ (artigo 242.º CRP), que a lei ordinária firmou como sendo inspetiva¹², mediante a realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias. A Constituição estabelece ainda que a freguesia, enquanto autarquia local, possui domínio público (artigo 84.º n.º 2 CRP), e goza indiretamente, do direito de ação popular para defesa dos seus bens (artigo 52.º n.º 3, alínea b) CRP).

Apesar de gozar do mesmo estatuto constitucional que as demais autarquias locais, *máxime* o município, a prática tem demonstrado atendendo a circunstâncias e causas diversas, que a freguesia nunca se consolidou na estrutura autárquica em Portugal¹³, oscilando entre períodos de ausência e reaparecimento ténue¹⁴, facto que é explicado pela nossa enraizada tradição¹⁵ municipalista a que as freguesias foram sempre reféns.¹⁶

(¹¹) Significa isto, que a tutela administrativa exercida pelo Governo (artigo 199.º, alínea d) CRP), sobre as freguesias, em homenagem à necessária eficácia e unidade de ação da Administração (artigo 267.º n.º 2 CRP), apenas pode versar sob a verificação da conformidade legal dos atos e decisões daqueles órgãos autárquicos. Esta forma de controlo do Estado-administração, contrapõem-se à tutela de mérito que, por sua vez, se ocupa da verificação da oportunidade e conveniência da atuação administrativa. Desde modo, “(...) estarão excluídas todas e quaisquer medidas que se fundamentem em juízos de ordem técnica, económica, funcional, ou política que o órgão tutelar reputar mais adequados (...)”; ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações Entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004, pp. 343-344. Como bem ensina ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA “a autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para atuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus atos pelo Governo (ou outro órgão político-administrativo com poder tutelar, como, por exemplo, o Governo das Regiões Autónomas). Então as deliberações não seriam tomadas autonomamente pelas autarquias mas resultariam de uma concertação entre estas e a administração estadual ou regional.”; in *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 234.

(¹²) Referimo-nos à Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. JOANA LOBO XAVIER define tutela inspetiva como o poder de fiscalização da organização e funcionamento da autarquia tutelada, tendo por objeto, os órgãos, serviços, documentos e contas da entidade visada; “Tutela Administrativa das Autarquias Locais”, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Coimbra Editora, 2010, p. 196.

(¹³) MARTA REBELO refere que: “*de facto, as freguesias, embora quantitativamente em maioria, nunca conheceram semelhante qualidade funcional*”; in *Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, 2007, pp. 157-158. Em sentido contrário ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 95.

(¹⁴) Sobre o assunto, vide, JORGE MIRANDA, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro” in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, pp. 423-424.

(¹⁵) Acerca deste conceito FRANÇOIS OST escreve que “a tradição é imediatamente caracterizada por dois aspectos: a continuidade e a conformidade. Por um lado, há ligação a uma dada fonte de anterioridade; por outro, existe alinhamento num determinado foco de autoridade. A tradição é uma anterioridade que constitui autoridade; ela é código de sentidos e valores transmitidos de geração em geração, constituindo uma herança que define e alimenta uma ordem: ela ordena em todos os sentidos da palavra. O essencial na tradição é, pois, a autoridade reconhecida ao passado para regular, ainda hoje, as questões do presente.”; *O Tempo do Direito*, in Maria Fernanda Oliveira (trad.), Instituto Piaget, 2001, pp. 64-65.

(¹⁶) Citando ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA: “Devemos ter em conta que, em termos de administração local autónoma, a nossa tradição é municipal e não paroquial”; “Debate Sobre a Reforma da Administração Local em Portugal: Um Breve Contributo” in *Direito Regional e Local*, N.º 16, outubro-dezembro, CEJUR, 2011, p. 6.

Foi com a Constituição da República de 1976¹⁷ que a freguesia ganhou, verdadeiramente, novo impulso, ao ser concebida como autarquia local próxima das populações, e através da qual foi possível colocar em prática o fenómeno de descentralização territorial, a que o legislador constituinte comprometeu-se alcançar.

Pese embora tenha cumprido com os desígnios inicialmente propostos, rapidamente a freguesia perdeu notoriedade perante uma sociedade em mutação, sem que fosse capaz de se reinventar perante os dias que correm.

⁽¹⁷⁾ Note-se porém, que na sua versão atual a Constituição prevê somente cinco disposições a respeito da freguesia, das quais três versam sobre a sua orgânica.

2. O MUNICÍPIO

A atual divisão administrativa do território em 308 municípios¹⁸ tem a sua génese nas reformas liberais introduzidas na primeira metade do século XIX.

Consequência da sua herança secular, o município é, indiscutivelmente, a autarquia base ou paradigma¹⁹ da organização administrativa autárquica em Portugal²⁰, cuja importância é amplamente realçada pela doutrina.²¹

Na verdade, uma breve incursão pelos nove séculos de história da Nacionalidade²² é suficiente para concluir que o município ou concelho²³, sempre constituiu a instituição local de maior relevo, perpetuando a sua existência, independentemente, do regime político monárquico, ditatorial, liberal, democrático, da forma mais ou menos institucionalizada, ou do maior pendor centralizador vigente em

(¹⁸) Contabilizando 278 municípios existentes em território continental e 30 municípios sitos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

(¹⁹) Neste sentido, J. THOMAZ LOBO D'AVILA, *Estudos de Administração*, Typographia Universal, 1874, p. 159; J. F. HENRIQUES NOGUEIRA, *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 1923, p. 172; JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 21, e MARTA REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre o Estado e as Autarquias Locais*, ob. cit., p. 157. Também, JOÃO CAUPERS refere que o município é “(...) o único ponto de referência organizativo da administração local do nosso país.”; in *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª Edição, Âncora Editora, p. 116.

(²⁰) Denominador comum ao conjunto dos principais Estados do velho continente, a saber: na França e na Bélgica *la commune*; em Itália *il comune*; na Alemanha e na Áustria *die Gemeinde* e em Espanha *el municipio*.

(²¹) Vide, FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Edição, Almedina, 2011, p. 526; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2013, p. 42; CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, pág. 25; LUÍS SÁ, *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Universidade Aberta, 2000, p. 49; MARCELLO CAETANO, in *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª Edição, Almedina, 1984, p. 315; ARMANDO PEREIRA e M. CASTRO DE ALMEIDA, *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto Editora, 1985, p. 13, e JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os Seus Grandes Problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 1, janeiro-março, AEDRL, 2014, p. 16. Também ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA afirma que: “*embora não seja a autarquia territorialmente mais pequena, podemos dizer que o município continua a ser a autarquia local de base (dada a insignificância das atribuições da freguesia.*”; in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª Edição, Lisboa, 1993, p. 179. O próprio Documento Verde, defende que “*Portugal é um país com profundas raízes municipalistas e, até por essa razão, deve utilizar os Municípios como instrumento de descentralização de políticas e de coesão de território.*”; ob. cit., p. 7.

(²²) Nos primórdios da nacionalidade, os concelhos desempenharam importantes tarefas de fixação da população e defesa militar dos seus domínios, contribuindo de um modo decisivo para a consolidação das mais antigas e estáveis fronteiras do mundo.

(²³) Terminologia que perdurou durante séculos, e que ainda hoje, subsiste bem enraizada no vocabulário das pessoas, inclusive, dos eleitos locais. Não será demais lembrar que tal não se mostra, juridicamente, correto, já que a própria Constituição da República Portuguesa de 1976, adotou a denominação *município* enquanto categoria autárquica. Por sua vez, os antigos concelhos, foram reconduzidos a meras circunscrições administrativas. Estas não se confundem todavia com a noção de autarquia local, na medida em que, a circunscrição administrativa traduz-se numa porção geograficamente delimitada do território, ao passo que, a autarquia local constitui uma pessoa coletiva territorial dotada de personalidade jurídica. Neste sentido, vide, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 89.

cada momento.²⁴ Também nos dias de hoje, continua a pertencer unicamente aos municípios o papel de destaque na defesa e exercício das liberdades proporcionadas pela autonomia local. A sua importância deriva de várias circunstâncias²⁵, a saber:

- a) Desde logo, um rol significativo de atribuições e competências com interferência direta nas relações jurídico-administrativas dos seus munícipes²⁶;
- b) Expressivos recursos financeiros, que lhes asseguram uma maior autonomia financeira;
- c) Crescente número de recursos humanos qualificados e aptos a desempenhar funções de estudo, planeamento, preparação e execução das suas decisões;
- d) É no plano municipal que a democracia local e a participação²⁷ dos cidadãos mais se evidenciam.
- e) Os órgãos municipais são verdadeiras escolas de fomento dos valores cívicos e democráticos, providenciando novas gerações de vocações políticas²⁸, sobretudo, derivado do exercício dos cargos de presidente da câmara e de vereador.
- f) Os municípios avocam a prestação de diversos serviços de interesse público, indispensáveis ao regular funcionamento do quotidiano, nomeadamente, a captação e distribuição de água potável; recolha de resíduos sólidos; gestão de redes de saneamento básico; iluminação pública; sinalização vertical, entre outros.

(²⁴) Sobre a evolução histórica dos municípios, vide, JOSÉ DUARTE NOGUEIRA, “Municipalismo e Direito – Considerações Histórico-Jurídicas Sobre o Direito Local”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. II, Coimbra Editora, 2001, pp. 459-472.

(²⁵) Em especial, vide, FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., pp. 527-528.

(²⁶) Diga-se a título de exemplo, os procedimentos autorizativos previstos na lei (*máxime* operações urbanísticas), em matéria de requisição e expropriação de bens, gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, concessão de apoios financeiros a projetos sociais, na educação, cultura, desenvolvimento local, entre outros.

(²⁷) Designadamente, por intermédio da consagração constitucional da figura do referendo local (artigo 240.º CRP), enquanto instrumento de democracia direta; recolha de sugestões em sede de consulta pública aquando da preparação e feitura de regulamentos municipais (artigo 101.º CPA). Um outro exemplo elucidativo, advém da experiência enriquecedora que tem sido a elaboração de orçamentos participativos. Acerca deste último tópico veja-se: NELSON DIAS e GIOVANNI ALLEGRETTI, “Orçamentos Participativos em Portugal: Em Busca de Uma Democracia de Maior Proximidade ou de Uma Racionalidade Funcional?”; in *Cidades: Comunidades e Territórios*, N.º 18, junho, Centro de Estudos Territoriais – ISCTE, 2009, pp. 59-77.

(²⁸) De acordo com JEAN RIVERO e JEAN WALINE “(...) la gestion des affaires locales par le peuple et ses élus constitue une école de formation civique, et une préparation à l'exercice de la démocratie dans le cadre de l'État.”; in *Droit Administratif*, Dalloz, 19.º Édition, 2002, p. 324. Vide também, J. THOMAZ LOBO D'AVILA, *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 71.

- g) Por fim, é a própria doutrina que arroga o interesse incontornável que o município suscita tendo em conta o número incalculável de estudos científicos desenvolvidos em torno da realidade jurídica, cultural, económica e social desta autarquia.

Estas são algumas das razões que justificam todo o protagonismo que o município reúne, afirmando-se como o arquétipo da administração local autárquica.²⁹

⁽²⁹⁾ ALEXANDRE HERCULANO referia-se ao município como tratando-se da “*mais bela das instituições que o mundo antigo legou ao mundo moderno.*”

3. A REGIÃO ADMINISTRATIVA

A organização administrativa autárquica idealizada pelo legislador constituinte originário prevê ainda um nível de governação supra municipal: a região administrativa.³⁰ É sabido, porém, que esta autarquia local nunca foi implementada de facto³¹, essencialmente, pela falta de consenso/vontade política³² e imposição de condições excecionais definidas pelo artigo 256.º CRP.³³ Depois de algumas tentativas mal logradas, a última das quais em 1998, que desde então, o tema ausentou-se da agenda política das principais forças partidárias.

Todavia, ao longo dos tempos, a carência de um nível autárquico intermédio de coordenação e desenvolvimento regional que funcionasse como canal de comunicação entre os problemas sectoriais comuns aos respetivos municípios e a administração central, fez-se notar cada vez mais. Contrariamente ao que seria de esperar, sucessivos Governos aceitaram defraudar a própria Constituição, com a criação de entidades

(³⁰) Sobre o assunto vide a seguinte bibliografia recomendada: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A Regionalização: O Caminho Já Está Aberto”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, N.º 2/3, novembro 1994-maio 1995, pp. 45-57; do mesmo autor, “As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 173-185; BARBOSA DE MELO, “Portugal: Que Regiões? – Uma Conceção Político-Administrativa”, in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, N.º 187/188, janeiro-abril, 1984, pp. 63-86; LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA in *Regionalização*, 3.ª Edição, Edições ASA, 1996; JOÃO CAUPERS, “Divisão Administrativa e Órgãos Regionais”, in *Direito Regional e Local*, N.º 8, outubro-dezembro, CEJUR, 2009, pp. 3-8, e LUÍS SÁ, *Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta*, Editorial Caminho, 1989. Não obstante integrarem ambas a estrutura da administração autónoma de base territorial, as regiões administrativas distinguem-se das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, fundamentalmente, atendendo ao respetivo grau de descentralização. Aquelas últimas traduzem um fenómeno de descentralização político-legislativa, ao passo que, as primeiras constituem um produto de descentralização administrativa. Como bem ensina, ISABEL CELESTE FONSECA “*enquanto as Regiões Autónomas possuem, para além de uma Administração Pública própria, um órgão legislativo de natureza parlamentar e um Governo, as Autarquias apenas dispõem de Administração Pública Própria.*”; in *Direito da Organização Administrativa*, Almedina, 2012, p. 148.

(³¹) Todavia, encontram-se publicadas a respetiva lei-quadro (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto), bem como, um ato legislativo que estabelece uma proposta de mapa para a regionalização do território continental (Lei n.º 19/98, de 28 de abril).

(³²) Como bem o refere EDUARDO VERA-CRUZ PINTO “*os partidos são, eles próprios, instituições centralizadas, com centros de decisão na capital e pouco sensíveis às problemáticas das populações do interior e às suas escolhas autónomas.*”; “Descentralizar ou Devolver Poderes: O Problema do Estado”, in *Direito e Interioridade*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011, p. 167.

(³³) Vide ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, p. 173. No mesmo sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA e JOSÉ MELO ALEXANDRINO expressaram a convicção de que um referendo obrigatório sobre a regionalização constitui um “*modelo de referendo que maximiza as hipóteses do Não e minimiza as do Sim*”; in *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, 2000, p. 388.

administrativas³⁴ cujas atribuições e competências poderiam ser prosseguidas pelas regiões administrativas enquanto símbolo das aspirações democráticas das respetivas populações.³⁵

Ao invés de instituir uma maior descentralização administrativa territorial, o foco tem sido expandir e firmar um modelo de governação centralizado³⁶ assente na desconcentração vertical de serviços e órgãos estaduais com incidência regional, intitulado: administração local ou periférica do Estado.³⁷

Até serem instituídas na prática regiões administrativas, a lei fundamental prevê a continuidade dos distritos³⁸ mas apenas como circunscrição administrativa (artigo 291.º CRP). Infelizmente, esta norma constitucional dita transitória, permanece em vigência, decorridos que estão mais de 40 anos sob a sua redação.

(³⁴) Como sejam: as comunidades intermunicipais; as áreas metropolitanas e as CCDR.

(³⁵) Referimo-nos à assembleia regional, cuja Lei Constitucional obriga a que fosse constituída em parte, por representantes eleitos por sufrágio direto e universal dos cidadãos eleitores de cada região administrativa (artigo 260.º CRP), assegurando desta feita, uma maior legitimidade democrática no momento da tomada de decisão.

(³⁶) Pois como bem ensina JOSÉ FERNANDO NUNES BARATA “*quando o Estado chama a si a satisfação de certas necessidades colectivas ou a prossecução imediata de certos interesses públicos, está a fazer centralização, quer (sob outro ponto de vista) concentre os poderes funcionais nos órgãos superiores da Administração Central, quer os desconcentre nos seus órgãos locais, hierarquicamente submetidos àqueles e agindo em nome da pessoa colectiva única a que pertencem ou cuja vontade exprimem.*”; “Administração Local” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. I, Atlântida Editora, 1965, p. 210.

(³⁷) Vide ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “40 Anos de Desconcentração Territorial Regional em Portugal” in *Direito Regional e Local*, N.º 1, janeiro-março, CEJUR, 2008, pp. 5-13.

(³⁸) O Regime Jurídico das Assembleias Distritais é regulado pela Lei n.º 36/2014, de 26 de junho.

PARTE II - DA MUDANÇA DE PARADIGMA DAS FREGUESIAS

Capítulo I - O Estado da Arte

“No debate sobre a reforma autárquica (...) está quase sempre ausente o problema da necessidade de extinção de autarquias locais, sejam essas freguesias, sejam municípios. Desde logo, era bom que nos interrogássemos sobre se são mesmo necessários três níveis sobrepostos de autarquias locais.”

JOSÉ CASALTA NABAIS³⁹

1. ENQUADRAMENTO

O Documento Verde da Reforma da Administração Local (DVRAL) reacendeu em Portugal o debate⁴⁰ em torno de uma das mais antigas e discutidas matérias: o modelo de divisão territorial autárquico.⁴¹ Considerando os muitos escritos publicados e os seminários organizados alusivos ao tema, é difícil ignorar que uma vez mais, a *sede da querela* desenvolveu-se, unicamente, em redor dos melhores critérios norteadores da diminuição do número de freguesias. *A priori* deveríamos interrogar-nos, sobre a importância atual daquela autarquia no nosso ordenamento jurídico-administrativo, um aspeto por via de regra esquecido mas, absolutamente crucial, no nosso entender.

De um modo particular, após o 25 de abril de 1976, e com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, que se assistiu a significativas transformações sociais, económicas e demográficas.⁴²

(³⁹) JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 23.

(⁴⁰) Sobre o tema, vide em especial ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “Debate Sobre a Reforma da Administração Local em Portugal: Um Breve Contributo”, in *Direito Regional e Local*, N.º 16, outubro-dezembro, CEJUR, 2011, pp. 5-12; JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Administração Local Autónoma: Situação Actual e Propostas de Reforma Apresentadas na Sequência do Memorando da Troika”, in *Direito Regional e Local*, N.º 18, abril-junho, CEJUR, 2012, pp. 5-13.

(⁴¹) Para ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “*é um tema que merece efectivamente ser discutido, mesmo que não estivesse incluído, como está, na agenda do Governo. A obrigação que todos temos de lutar por uma melhor administração pública a nível territorial levar-nos-ia muito naturalmente para esse debate (...)*”; “É Necessária Uma Reforma Territorial das Freguesias?”, in *Direito Regional e Local*, N.º 13, janeiro-março, CEJUR, 2011, p. 5.

(⁴²) Neste sentido JORGE MIRANDA, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 439.

Recorde-se todavia, que a organização territorial das freguesias se mantém, praticamente, inalterada há quase dois séculos.⁴³ Todos estes factos reforçam ainda mais a nossa ressalva pela carência de uma reflexão séria e aprofundada a respeito da organização autárquica vigente.

O Direito, e em especial a administração pública, não pode nunca ser refém do passado ou de conceções normativas tidas por irrevogáveis, devendo em alternativa, cultivar uma postura resiliente perante a evolução natural dos tempos.⁴⁴

E esta resiliência passará, necessariamente, por entender o passado, questionar o presente com o objetivo de melhor preparar o futuro. Ao longo dos séculos, a interrogação e a refutação da realidade, contribuíram para achados incalculáveis, foram responsáveis por fundar e destruir impérios, sedimentaram correntes de pensamento, moldaram os nossos hábitos e abriram horizontes até então inacessíveis por dogmas e convicções enraizadas, alumando assim o caminho do progresso.⁴⁵

(⁴³) De acordo com dados estatísticos recolhidos aquando da eleição para as Cortes, em 1822, existiam 4.086 freguesias em todo o território continental. Este estado de coisas poderia, contudo, ter sido bem diferente, se caso a aplicação da Lei de Administração Civil de Martens Ferrão, que promoveu a uma profunda redução do número de freguesias, não fosse suspensa pela revolta que ficaria conhecida na história de Portugal como a *janeirinha*, corria o ano de 1868. De acordo com este último projeto legislativo, eram extintas, sensivelmente, 3.000 autarquias paroquiais, subsistindo pouco mais de 1.000 freguesias. Infelizmente, tal reforma nunca foi posta em prática. Pelo contrário, foi durante o período liberal que se procedeu à mais importante e bem-sucedida reforma da divisão administrativa municipal em Portugal. Referimo-nos ao Decreto de 6 de novembro de 1836, que suprimiu mais de 400 municípios, fixando o seu número em 351 municípios no total. Apesar de muito contestada à época, o tempo veio dar razão aos reformadores liberais que nos dias de hoje são aclamados pela maioria da doutrina administrativista. Note-se aliás que, esta redução do número de municípios levada a cabo pela reforma de 1836, associada à preocupação de aliar população e território, apenas encontra paralelo nalguns países europeus (Alemanha Ocidental, Dinamarca, Suécia, Noruega, Holanda, Bélgica), nas décadas de 60 e 70 do século passado. No conjunto destas reformas europeias, foram extintos cerca de 25.000 municípios. Mais problemáticos são os casos de Espanha, Itália (ambos com mais de 8.000 municípios), e França (com cerca de 36.000 municípios), países que até à presente data, não foram capazes de proceder a uma reforma da sua organização administrativa autárquica, no sentido de eliminar centenas de pequenos municípios em território e população. Implementado há quase 200 anos, o modelo desenhado por Passos Manuel, constitui a matriz da atual organização territorial municipal. Fica aqui a nossa merecida homenagem, àqueles que sabendo da forte contestação que seriam alvo, tal não os demoveu em prosseguir a sua tarefa reformadora, com alto sentido de estado, em prol do país e das gerações vindouras. Nunca é demais salientar, que altas individualidades desta fibra fazem falta ao debate político da atualidade. Para mais desenvolvimentos, vide, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “As Condições Necessárias Para Uma Autonomia Efectiva dos Municípios: A Importância da População e do Território”, in *Problemas Actuais da Administração Municipal*, NEDAL, 2010, pp. 47-65.

(⁴⁴) “É esta a riqueza das democracias – a dialéctica entre a Constituição e as leis, de um lado, e a evolução económica, social, política e cultural, do outro. Nuns casos é o direito que faz de precursor, influencia, inspira, acelera ou atrasa a evolução colectiva. Noutros, é esta que exige novo direito e atira para o baú das soluções frustradas ou esgotadas o que parecia promissor ou votado ao êxito mais esplendoroso.”, diz-nos MARCELO REBELO DE SOUSA, “Prefácio” in *Uma Constituição Moderna Para Portugal*, Edição Grupo Parlamentar do PSD, 1997, p. 17.

(⁴⁵) “O mínimo que nos é exigido como cidadãos é, portanto, uma atitude mental e moral aberta à inovação e ao progresso. Para isso, se calhar o primeiro passo, é pôr em questão algumas coisas. E pôr em questão obriga-nos a desfazer mitos”; MAGALHÃES MOTA, “As Freguesias no Sistema

Somente a reflexão da realidade e a procura incessante por uma verdade mais verdadeira permite distinguir o que está certo do que está errado e compreender o que pode ainda ser feito de melhor.⁴⁶

Será realmente necessário a consagração de três níveis sobrepostos de autarquias locais?⁴⁷ A freguesia desempenha ainda os mesmos desígnios que tanta expectativa causou aquando da aprovação da Constituição de 1974?⁴⁸ E quais os novos desafios para a administração local do século XXI?

São algumas das nossas questões, e às quais nos comprometemos a desvendar a verdade⁴⁹ para dar adiante as merecidas respostas. Dito isto, cientes do desfecho incerto da nossa expedição *por mares nunca de antes navegados*⁵⁰, embora esperançosos que estamos no ensinamento erudito que diz, *candeia que vai à frente alumeia duas vezes*, começaremos pela exposição das diferentes teses perfilhadas pela doutrina a este respeito.

Democrático Como Lugar de Democracia: Consequências Lógicas”, in *Papel das Freguesias na Administração Pública Portuguesa*, ANAFRE, 1990, p. 60.

(⁴⁶) Sendo certo que “ninguém confessa e professa as mesmas opiniões ao longo da vida inteira (...)”; ÁLVARO RIBEIRO, *A Razão Animada - Sumário de Antropologia*, Livraria Bertrand, 1956, p. 45.

(⁴⁷) JOSÉ DUARTE NOGUEIRA adianta já alguns dados, dizendo o seguinte: “curioso espaço nacional este que apenas com noventa mil quilómetros quadrado, estaria organizado em quatro mil duzentas e sessenta freguesias, trezentos e oito concelhos, dezoito distritos, cerca de sete regiões continentais, duas regiões autónomas e um Estado!”, *Direito e Interioridade*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011, p. 282.

(⁴⁸) JOSÉ ANTÓNIO SANTOS formula a mesma pergunta: “(...) se a freguesia detém ainda suficiente compleição potenciadora das respostas que se lhes requer (...)”; in *As Freguesias – História e Actualidade*, 1.ª Edição, Celta Editora, 1995, p. 104.

(⁴⁹) Para tanto, “aquele que seriamente decidir procurar a verdade, deve primeiramente preparar o seu espírito com um grande amor por ela. Porque aquele que não ama a verdade, não se afadigará demasiado a obtê-la, nem ficará muito preocupado quando a perde.”; JOHN LOCKE, *Ensaio Sobre o Entendimento Humano*, Vol. II, in Gualter Cunha e Ana Luísa Amaral (trad.), Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 967.

(⁵⁰) Cfr. LUÍS DE CAMÕES, *Os Lusíadas*, Canto I.

2. A TESE CLÁSSICA

Esta tese é de longe a mais consensual e antiga de todas as demais, e à qual aderiu a doutrina dominante, a saber: JORGE MIRANDA, FREITAS DO AMARAL⁵¹, SÉRVULO CORREIA, LUÍS SÁ, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA e CÂNDIDO DE OLIVEIRA⁵², entre outros.

No essencialmente, esta conceção dogmática defende a continuidade, a valorização e o próprio reforço efetivo do papel da freguesia na organização da administração local portuguesa, enquanto concretização dos princípios constitucionais da autonomia local (artigo 6.º n.º 1 CRP), da descentralização administrativa (artigo 237.º n.º 1 CRP) e da aproximação da administração às populações (artigo 267.º n.º 1 CRP)⁵³, com a finalidade última de concorrer à consolidação da organização democrática do Estado.⁵⁴

Uma integração que no entender desta tese implica, inevitavelmente, um reforço das atribuições e competências próprias da freguesia, sem esquecer, a concretização de uma adequada⁵⁵ autonomia financeira para o efeito.

A argumentação desta orientação é bem sintetizada por FREITAS DO AMARAL ao afirmar o seguinte: “*com efeito, não impõe a Constituição (artigo 267º n.º 1) que a Administração Pública seja estruturada de modo a evitar a burocratização e a aproximar os serviços das populações? E não impõe o princípio da subsidiariedade (na sua vertente interna), que a mesma Constituição alia expressamente ao imperativo da descentralização (artigo 6º n.º 1), que as competências sejam exercidas pela entidade*

(⁵¹) Curiosamente, depois de um primeiro momento, na década de 80, em que o autor expressou algumas dúvidas acerca da utilidade da freguesia, veio, posteriormente, a mudar de opinião afirmando-se como defensor pleno deste nível da administração local autárquica. Vide, o seu artigo intitulado: “O Futuro das Freguesias no Sistema Português de Autarquias Locais”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, pp. 38-42.

(⁵²) Note-se que a grande maioria destes reconhecidos Professores Doutores foram Deputados eleitos à Assembleia Constituinte (1975-1976), no seio da qual, defenderam vivamente a edificação constitucional da atual organização autárquica, dando um novo ímpeto à intervenção das freguesias na causa pública. Talvez por essa razão, em virtude da ligação sentimental estabelecida com as freguesias, estes autores insistam em não abandonar o projeto que tanto fizeram por implementar.

(⁵³) De acordo com ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA “*a freguesia, diz-se, é uma estrutura apta a resolver melhor problemas relativamente simples, próximos das comunidades locais.*”; “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 97.

(⁵⁴) Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2010, pp. 714-715.

(⁵⁵) Expressão utilizada pelo artigo 9.º n.º 1 da Carta Europeia da Autonomia Local. A Constituição no seu artigo 238.º n.º 2, refere-se em sentido análogo à “*justa repartição dos recursos públicos*”, consagrando o princípio do equilíbrio financeiro na sua vertente vertical.

*mais bem colocada em termos de percepção dos problemas e mais apta, por força dessa proximidade, para lhes dar solução cabal? Pois a primeira forma de cumprir estas directrizes constitucionais passa, necessariamente, pelo reforço efectivo do papel e das possibilidades de acção da nova freguesia.”*⁵⁶

⁽⁵⁶⁾ In, *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., pp. 508-509.

3. A TESE MINORITÁRIA

De acordo, com este segmento de doutrina, da qual fazem parte MARCELLO CAETANO⁵⁷, CASTANHEIRA NEVES⁵⁸, MARTA REBELO⁵⁹, e mais recentemente, JOSÉ CASALTA NABAIS⁶⁰, apenas as freguesias, predominantemente rurais desempenham um papel preponderante como autarquia local, devendo o legislador proporcionar o incremento das suas atribuições e respetivas competências. Já quanto às freguesias situadas em espaços urbanos, cujos próprios habitantes nem sequer as conhecem ou são capazes de identificar os seus limites territoriais, devem ser dispensadas do plano autárquico.⁶¹

O *argumentum* que preside a esta proposta de extinção, tem por alicerce o carácter indiferenciado do núcleo de interesses próprios das freguesias urbanas quando comparado com os dos respetivos municípios em que se inserem, “(...) *podendo mesmo advogar-se que poderiam ser melhor prosseguidos com uma maior desconcentração a nível municipal*” escreve CASTANHEIRA NEVES.⁶²

Na mesma linha de raciocínio JOSÉ CASALTA NABAIS sustenta que “(...) *relativamente a essas freguesias (leia-se urbanas), não se vislumbram quaisquer interesses locais específicos e diferentes dos do município. Na verdade, tais freguesias servem basicamente como estruturas de desconcentração (personalizada) dos serviços municipais, designadamente nos municípios urbanos de maior dimensão.*”⁶³ E a crítica não se fica por aqui: “*na verdade, há que evitar, a todo o custo, alinhar com meras nomenclaturas de poder que, fazendo-se passar por imprescindíveis estruturas de funcionamento democrático do Estado, alimentam, em verdadeiro circuito fechado, um sistema político e de partidos em absoluto parasitismo das estruturas estaduais.*”⁶⁴

(⁵⁷) Em meados do século XX, o ilustre Mestre foi o primeiro pensador a sustentar a relativização do potencial limitado das freguesias urbanas, afirmando que: “*A freguesia urbana é uma simples divisão da cidade sem carácter próprio, traçada com intuítos predominantemente administrativos; a freguesia rural é que merece atenção particular pela sua espontaneidade, tradição e importância social*”; in *Manual de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 352.

(⁵⁸) In, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p. 123.

(⁵⁹) In, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, ob. cit., p. 161.

(⁶⁰) In, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 22.

(⁶¹) Esta tese expressa uma realidade bem conhecida do direito comparado, particularmente, na Inglaterra em que o nível de administração local mais próximo do cidadão, denominado *parishes*, apenas existe em zonas rurais. Sobre esta temática, vide, WILLIAM WADE, *Administrative Law*, 8.º Edition, Oxford University Press, 2000, pp. 112-119.

(⁶²) In, *Governo e Administração Local*, ob. cit., p. 124.

(⁶³) In, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 22.

(⁶⁴) Idem, ibidem p. 24.

Por sua vez, expressando uma posição próxima dos autores supra, MARCELO REBELO DE SOUSA, manifesta uma modesta afinidade à relativização do papel da freguesia enquanto nível de organização autárquica, ao afirmar que: “*a freguesia nas zonas rurais muitas vezes tem um papel insubstituível e as grandes freguesias urbanas também, a minha dúvida é em relação a algumas pequenas e despovoadas freguesias urbanas. Pense-se no centro de Lisboa (...).*”⁶⁵

Isto, no diz respeito, às principais correntes doutrinárias que respondem à pergunta: a freguesia deve ou não cumprir uma missão autárquica?

(⁶⁵) Remetemos o leitor para o artigo jurídico do autor, intitulado: “O Desenvolvimento do Interior no Modelo Constitucional de Autonomia do Poder Local: O Poder Autárquico nos Fundamentos da Constituição de 1976 e a Interioridade nas Relações Entre o Poder Central e as Autarquias Locais – As Soluções Legislativas”, in *Direito e Interioridade*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Eduardo Vera-Cruz Pinto (org.), 2011, p. 89.

4. POSIÇÃO ADOTADA

De todas as teorias supra expostas, facto é, que aquelas não esgotam o rol de respostas a dar quanto ao mérito ou não da freguesia. Na verdade, reconhecendo-se à tese clássica uma posição de aparto a um dos lados da mesa, e à tese minoritária a tarefa de moderador, na ala imediatamente oposta da controvérsia, encontra-se outra orientação que conclui pela supressão integral da freguesia enquanto categoria de administração autárquica.

Com exceção de NUNO MORAIS SARMENTO, que numa entrevista televisiva⁶⁶ afirmou estranhar a razão pela qual a freguesia ainda resiste no papel de autarquia local, não conhecemos nenhum outro autor que se associe a esta posição audaz.⁶⁷

De facto, e salvo melhor opinião, julgamos tratar-se da posição mais acertada quando questionados sobre a continuidade das freguesias, atento os argumentos que infra teremos oportunidade de desenvolver e que atestam o papel secundário que aquela pessoa coletiva de direito público prossegue nos dias que correm. Para nós é indiscutível que uma reforma deveras estrutural e coerente da administração local em Portugal tem que assumir a extinção daquele nível de administração autárquica como objetivo elementar.

Querer-se-á com isto dizer, que a expedição da freguesia enquanto autarquia local em Portugal está destinada ao “*naufragium*”, e não a uma momentânea arribada forçada. Este é pois o nosso pensamento.⁶⁸

⁽⁶⁶⁾ In, espaço de entrevista *De Caras*, apresentado por Vítor Gonçalves, emitido a 31 de Outubro 2012, na estação televisiva RTP 1, min. 9; Vide o seguinte link: <http://www.rtp.pt/programa/tv/p29453/e8>

⁽⁶⁷⁾ A diversidade de entendimentos a respeito do mesmo objeto de estudo deve ser vista como uma experiência positiva. Neste sentido, ÁLVARO RIBEIRO escreve que: “*tem cada homem de estudar o seu modo pessoal de encarar as coisas, para reconhecer sem dúvida que possui uma visão própria do mundo e do universo. Ninguém deve querer ver por olhos alheios o espetáculo que se lhe oferece (...) É inevitável que o mundo se apresente a cada homem com aspetos diferentes, permitindo assim variedade e multiplicidade de mundividências ou, para dizer o mesmo com palavras mais nobres e mais antigas, variedade e multiplicidade de teorias.*”; in *A Razão Animada – Sumário de Antropologia*, Livraria Bertrand, 1956, p. 47.

⁽⁶⁸⁾ “*É complexo o mundo dos pensamentos, indefinido o seu número e os seus arranjos, múltiplas as suas espécies, qualidades, estilos e naturezas. Os pensamentos podem apresentar-se como juízos, raciocínios, perguntas, exclamações, hipóteses, teses, conhecimentos, opiniões, testemunhos, valorações, críticas, acusações, suspeitas, ordens, conselhos, e uma infinidade de outras espécies e sub-espécies, como, por exemplo, as leis, os preceitos e as proibições.*”; ARNALDO DE MIRANDA BARBOSA, *Lógica - Ensaio Esquemático de uma Lógica Pura como Fundamentação Mediata de uma Teoria Axiológica*, 1.ª Parte, Livraria Gonçalves, 1940, p. 20. Acerca dos pensamentos, DAVID HUME afirma que “*a maior parte da humanidade pode ser dividida em duas classes: a dos pensadores superficiais, que ficam aquém da verdade, e a dos pensadores abstrusos, que vão além dela. Esta última classe é muito mais rara e, posso acrescentar, muito mais útil e valiosa. Pelo menos estes fazem sugestões e apontam*

Capítulo II - A Arribada Forçada

“Nem pode esquecer-se que o mapa das circunscrições tem permanecido inalterado há mais de cento e cinquenta anos e que, entretanto, se registaram grandes transformações económicas e sociais e fortíssimos movimentos demográficos. Para lá da redução de custos financeiros, também aqui emergem razões de racionalização da Administração Pública.”

JORGE MIRANDA⁶⁹

1. DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO AO DOCUMENTO VERDE

Desde 2008, a rápida deterioração do ambiente económico e financeiro internacional, apanhou desguarnecidos alguns Estados europeus, especificamente, economias de pequena e média expressão como Grécia e Irlanda. Lamentavelmente, Portugal não foi exceção.⁷⁰ Mais do que um evento cíclico⁷¹, a crise financeira de 2008 expôs as fragilidades de um desenfreado modelo de finanças públicas assente no binómio dívida/crédito, à revelia dos princípios de enquadramento orçamental do

difficultades (...). No pior dos casos o que dizem é incomum e, se custa algum esforço compreendê-lo, tem-se, no entanto, o prazer de ouvir algo de novo.”; Ensaios Morais, Políticas e Literários, in João Paulo Monteiro, Sara Albieri e Pedro Galvão (trad.), Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2002, p. 229.

⁽⁶⁹⁾ JORGE MIRANDA, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 439.

⁽⁷⁰⁾ J. F. HENRIQUES NOGUEIRA, interroga-se acerca da seguinte questão: “*custa a crer como uma grande casa que dispõe de rendimentos consideráveis, que tocou em riquezas de subido valor, que deve ter por economos os homens mais competentes, que pôde effectuar não pequenas diminuições de despeza, se não haja de governar sem comprometter o seu futuro. A admiração, porém, desaparece, dizendo-se que essa casa é o Estado, e que esse Estado é o nosso Portugal. Córam as faces de vergonha, considerando-se, que o mais obscuro dos nossos lavradores conhece melhor o seu grangeio, e ha de ter mais virtudes para administrar a sua pequena fortuna e de seus filhos, do que alguns dos homens que, por desgraça nossa, dirigiram o timão dos negocios publicos.*”; in *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, ob. cit., p. 53. Quiçá, o meu ilustre Patrono terá razão ao afirmar que Portugal, pelo facto de ter nascido do sangue derramado entre Dom Afonso Henriques e a sua mãe (Dona Teresa), não poderá nunca aspirar a ser um país dito desenvolvido; será porventura uma condição impeditiva originária.

⁽⁷¹⁾ PAUL SAMUELSON explica que “*as condições económicas raramente se mantêm constantes. À prosperidade pode suceder-se o pânico ou uma rápida depressão. A expansão económica dá lugar à recessão: o rendimento nacional, o emprego, e a produção entram em queda, os preços e os lucros diminuem e os trabalhadores são despedidos. Em dado momento atinge-se o ponto extremo e começa a recuperação.*”; *Economia*, Vol. I, in Maria Adelaide Ferreira (trad.), 3.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, p. 385.

equilíbrio e da equidade intergeracional, que em sucessivas Leis de Orçamento do Estado, constituíram um desígnio puramente formal.⁷²

E se este paradigma de liberalidades excessivas das receitas públicas estatais não bastasse, o mesmo foi adotado *ipsis verbis* pela administração autónoma⁷³, e pelo sector empresarial do Estado. Incapaz de resolver (melhor seria dizer antecipar)⁷⁴ o prejuízo das finanças públicas que conduziu o Estado português a uma situação de deterioração da sua notação financeira (*rating*)⁷⁵, e consequentemente, das condições de financiamento nos mercados internacionais a taxas de juro, ditas normais, o XVIII Governo Constitucional Português, o Banco de Portugal, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, assinaram nos dias 17 e 20 de maio de 2011, dois *Memorandos de Entendimento*⁷⁶ com vista à concessão de assistência financeira a Portugal.⁷⁷ A euforia do passado foi subitamente substituída pelo rigor e exigência do Estado em subverter o seu défice público⁷⁸, sem o qual a Administração

(⁷²) Ignorando, inclusive, os constrangimentos orçamentais (défice e dívida pública) e económicos (PIB) impostos pelo *Pacto de Estabilidade e Crescimento* a Portugal, enquanto Estado-membro aderente da União Económica e Monetária (artigo 126.º TFUE), repetidos Governos conformaram-se com execuções orçamentais à margem da Lei de Enquadramento Orçamental, dos Programas de Estabilidade e dos Tratados Europeus, originando um verdadeiro costume *contra legem*. MARIA d'OLIVEIRA MARTINS explica que “os programas de estabilidade apresentados pelos Estados servem para monitorização, por parte dos órgãos comunitários, do cumprimento dos limites de défice e dívida previstos nos Tratados Europeus e para a adoção de medidas a tomar no sentido, quer da sua manutenção, quer da sua redução (no caso de ser previsível uma derrapagem).”; in *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª Edição, Almedina, 2012, p. 173.

(⁷³) Referimo-nos, concretamente, à Região Autónoma da Madeira e a alguns municípios.

(⁷⁴) Até porque, no caso da execução orçamental do Estado, os problemas eram muito mais antigos e profundos. Já em 2001, o Senhor Presidente da República falava no *monstro* para se referir ao crescimento insustentável do défice e dívida públicas. Ficava o alerta, e o pronúncio daquilo que havia de vir. Para mais desenvolvimentos, vide, JOÃO SOUSA ANDRADE, “A Crise Portuguesa é Anterior à Crise Internacional”, in *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Eduardo Paz Ferreira (coord.), AAFDL, 2013, pp. 627-642. Sobre um arrepiante mas esclarecedor olhar sobre os motivos que estiveram por detrás do descalabro financeiro com que o Estado português se viu confrontado, vide: JOSÉ DUARTE NOGUEIRA, “O Passado e o Futuro das Autarquias Locais”, in *Direito e Interioridade*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011, pp. 267-288.

(⁷⁵) MARIA d'OLIVEIRA MARTINS, ensina que as avaliações das agências internacionais de notação financeira, como sejam a *Standard and Poors*, a *Moody's* e a *Ficht Ratings*, “(...) tomam como base uma escala de risco, de forma a que os possíveis compradores de títulos possam calcular a probabilidade de cumprimento ou não das obrigações de pagamento por parte do Estado a quem emprestam o seu dinheiro.”; in *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, ob. cit., p. 49.

(⁷⁶) Sobre o assunto, vide, EDUARDO CORREIA BAPTISTA, “Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, abril-junho, 2011, pp. 477-488.

(⁷⁷) Veja-se, em particular, o Regulamento do Conselho (UE) n.º 407/2010 de 11 de Maio de 2010, que estabeleceu o *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM).

(⁷⁸) “Com efeito, a concretização nunca totalmente acabada das ambiciosas metas próprias do Estado social e democrático de direito, que quer o desembolso de grandes quantidades de dinheiro em forma de gasto público, gera óbvios problemas. Por um lado, importantes e constantes défices orçamentais. Por outro, uma tendência imparável de aumento da quantia global das receitas dos entes públicos.”; escreve MARIA d'OLIVEIRA MARTINS in *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, ob. cit., pp. 60-61.

Pública ficaria no pior dos cenários desprovida de receitas⁷⁹, e por conseguinte, tolhida em satisfazer as necessidades coletivas. No âmbito do programa de ajustamento financeiro a Portugal, foram impostas pela *Troika*, condições gerais em matéria de política económica⁸⁰, com o objetivo de preservar a sustentabilidade das contas públicas e restaurar a capacidade do Estado Português em se autofinanciar nos mercados financeiros.

Um das matérias que não deixou de ser incluída no Memorando de Entendimento foi o da Administração Local.⁸¹ Desde logo, no ponto 1.7 (iii) o Memorando expressava a intenção do Governo em reduzir a sua despesa, começando por reorganizar a administração local.⁸²

Esta intenção foi concretizada de modo mais preciso no ponto 3.44, onde é possível ler-se que o Governo com o intuito de aumentar a eficiência e a eficácia da atuação da Administração Pública deveria empregar a seguinte medida: “*Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para*

(⁷⁹) Por receita pública entende-se “qualquer recurso obtido durante um determinado período, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo”, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, 2001, p. 299. As receitas públicas são, essencialmente três: patrimoniais, creditícias e tributárias, além de outras, provenientes da aplicação de multas e coimas. Sobre este assunto, vide MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, ob. cit., pp. 37-58.

(⁸⁰) RUI CARVALHO observa que “*existe uma crítica quase generalizada sobre a terrível carga que a marca troika transmite. Alguns alegam as denominadas condições abusivas para aprovação do financiamento. Mas, em bom rigor, porque se pretende que empreste sem condições? As condições são aquelas que, na perspetiva dos que se comprometem com o acordo irão permitir que o país que pediu o empréstimo possa reembolsar a instituição ao fim de um certo tempo (o do plano de ajustamento da economia que o governo negociou em troca do empréstimo). Isto é, de facto, inevitável. Se o governo quisesse evitar este plano de ajustamento, bastar-lhe-ia, evitar recorrer a estes financiadores, e isso revela fundamentalmente da sua responsabilidade.*”; “Tempo de Ajustamento. E de Esperança”, in *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Eduardo Paz Ferreira (coord.), AAFDL, 2013, p. 1306. Concordamos, inteiramente, com o autor. Aliás, mal andaria o credor que fosse tão imprudente como o seu devedor.

(⁸¹) Curioso é notar, que tal inserção deveu-se à prossecução de um objectivo de política orçamental, de resto, o objecto central de todo o Memorando.

(⁸²) À semelhança do que, anteriormente, a *Troika* havia imposto à Grécia, enquanto condição da ajuda financeira atribuída àquele país. De resto, do conjunto dos três Estados membros intervencionados pelas instituições internacionais, apenas a Irlanda não foi forçada a implementar uma reforma da administração local. Como bem observa ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “*não deixa de ser curioso, deve dizer-se, que ao longo da nossa história, desde o período liberal, esta discussão sobre a reforma da administração pública local surja principalmente em tempo de crise financeira. Talvez se possa dizer que o problema existe sempre mas que ele sobressai mais em tempos difíceis.*”; “É Necessária Uma Reforma Territorial das Freguesias?” in *Direito Regional e Local*, N.º 13, janeiro-março, CEJUR, 2011, p. 5. Expressando uma reflexão idêntica, ISABEL CELESTE FONSECA, escreve que “*(...) olhando para trás no tempo, importa lembrar que a relação entre austeridade (bancarrota ou quase-declaração de falência do Estado) e reforma territorial (ou extinção) das freguesias (paróquias) foi sempre uma constante das opções políticas do século XIX e princípios do século XX (...).*”; “Transferência (Contratualizada) de Atribuições e Competências a Favor das Freguesias: Possibilidades de Ganhos e Perdas?”, in *Direito Regional e Local*, N.º 21, janeiro-março, CEJUR, 2013, pp. 12-13.

reorganizar e **reduzir significativamente**⁸³ o número destas entidades. (...) Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos.”

O Memorando referia-se a um compromisso político de reorganização da administração local⁸⁴, embora uma leitura mais atenta revelasse que se impunha executar uma verdadeira reforma estrutural da administração local.⁸⁵ Esta pretensão foi, certamente, uma das mais marcantes pela positiva, suscitando uma questão que há muito reclamava uma profunda intervenção legislativa, mas em relação à qual, as divergências políticas, sociais e até culturais se opunham.

Com efeito, desde 1976 que Portugal não mais despoletou pelo menos o debate em torno desta questão. No nosso entender, a obrigatoriedade⁸⁶ de implementar uma reforma da administração local, veio-se a provar, portanto, como sendo um male menor e uma excelente notícia para a ordem jurídica portuguesa, que viu assim alcançado algum do tempo perdido.⁸⁷

No seguimento, o XIX Governo Constitucional, aprovou em Resolução de Conselho de Ministros⁸⁸, os princípios orientadores e os eixos estruturantes daquela reforma.

(⁸³) Esta expressão “*redução substancial*” constante da versão final do documento resultou do processo de negociação. A ideia inicial da Troika para a reorganização da administração local era muito diferente: extinguir por e simplesmente metade dos municípios (que passariam a ser cerca de 150) e reduzir um terço das freguesias (subsistindo 1.420 das 4.259 existentes). Isto mesmo, foi confirmado por PEDRO SILVA PEREIRA, então Ministro da Presidência do XVIII Governo Constitucional e que constituiu um dos principais elementos responsáveis pelas negociações do memorando em representação do Governo português.

(⁸⁴) Compromisso que se reconduzia no essencial ao seguinte: reduzir significativamente o número de municípios e freguesias até ao mês de julho de 2012, de modo que, o novo mapa territorial entrasse em vigor aquando das eleições autárquicas de 2013. O que deveras sucedeu.

(⁸⁵) Que vai muito para além de uma simples reorganização territorial compreendendo, nomeadamente, o sector empresarial local e o modelo de financiamento vertido na Lei das finanças locais. Também aqui o objectivo principal não deixa de ser, a concretização de medidas de natureza orçamental.

(⁸⁶) Cfr. PEDRO CRUZ E SILVA, “fica, assim, esclarecido que, em matéria de oportunidade, não se trata de uma acção ou projecto legislativo que represente uma decisão política de livre escolha do Governo português; trata-se, antes sim (e sublinhamos, quanto à sua oportunidade), do cumprimento de uma obrigação.”; “Notas Sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, p. 39.

(⁸⁷) Fazendo jus ao ditado que diz: “há males que vêm por bem”, e constando-se, uma vez mais, manter-se atual a célebre citação imputada ao então ainda General romano Júlio César sobre Viriato e o povo lusitano: “há um povo nos confins da Ibéria que não se governa nem se deixa governar.”

(⁸⁸) Vide, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro. No essencial, o texto jurídico limita-se a reproduzir o conteúdo programático e político vertido no documento verde. Designadamente, pode ler-se que: 3 — São princípios orientadores da reforma da administração local autárquica: a) maior proximidade e descentralização administrativa; b) reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; c) eficiência na gestão e afectação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; d) reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspectiva de dimensão e de escala; e) valorização da prestação de serviço público; f)

Ato contínuo, no dia 26 de setembro de 2011, o apelidado *Documento ou Livro Verde da Reforma da Administração Local*⁸⁹, arquitetado pelo Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, veio lançar o debate público na sociedade portuguesa.⁹⁰ Numa breve concretização sobre a Reforma da Administração Local, podemos sublinhar que a mesma se refletiu sobre quatro eixos de intervenção⁹¹, a saber:

- a) O sector empresarial local;
- b) A organização do território;
- c) A gestão municipal, intermunicipal e o financiamento;
- d) A democracia local.

O nosso estudo circunscreve-se, portanto, ao segundo eixo, o da (re)organização do território⁹², para o qual o Documento Verde definiu objetivos específicos:

- a) Redução do número atual de freguesias (4.259), por intermédio da agregação de novas freguesias com maior dimensão e escala, tomando em consideração:
 - i. A contiguidade territorial como um factor determinante;

especial consideração pelas especificidades locais; g) reforço da coesão e competitividade territorial. 4 — São eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica: 4.2 — Organização do território: a) rever o actual mapa administrativo, com vista à redução substancial do actual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respectiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atenta as respectivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais; b) elaborar uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia predominantemente rural; c) promover um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos; d) estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.

(⁸⁹) No seu preâmbulo é possível ler-se: “a Reforma Administrativa do Poder Local impõe-se, na actualidade, como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos. (...) Uma tarefa desta dimensão exige visão estratégica e vontade de mudança estrutural. (...) A visão do Governo é a de que os problemas de fundo somente se resolverão com mudanças estruturais. Tal não se compadece com pequenos acertos (...)”; in ob. cit., pp. 5-7. Vide Anexo I.

(⁹⁰) Documento Verde, p. 5.

(⁹¹) Idem, ibidem, p. 9.

(⁹²) Os restantes âmbitos da reforma não serão, especificamente, abordados na nossa dissertação.

- ii. A salvaguarda de especificidades demográficas e territoriais, concretamente, diferenciando áreas de diferente densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais⁹³;
- b) Incentivo à fusão de municípios;
- c) Redefinição das atribuições e competências entre municípios e freguesias, favorecendo a descentralização de novas competências.

O propósito político tornado público pelo teor do Documento Verde, deixou bem evidente, que a reorganização autárquica projetada ficaria aquém do compromisso político vertido no Memorando que narra uma redução significativa tanto de Freguesias como de Municípios. A posição do Governo foi bem clara quanto à sua prioridade em matéria de organização da Administração local: deixar cair primeiro as freguesias em detrimento dos municípios.⁹⁴

⁽⁹³⁾ Documento Verde, p. 24.

⁽⁹⁴⁾ O próprio Documento Verde diz que “(...) no âmbito da organização do território, a redução do número de Freguesias (actualmente 4.259) assume-se como uma prioridade (...) sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal.”; pp. 19-20.

2. A (RE)ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DAS FREGUESIAS

2011-2013

Estando em causa uma matéria da reserva absoluta de competência da Assembleia da República⁹⁵, a concretização legislativa em torno da reorganização administrativa querida pelo Governo, estava dependente de proposta de lei a apresentar àquele órgão de soberania para efeitos de aprovação.⁹⁶

Por conseguinte, o mesmo apresentou a 2 de fevereiro de 2012, à Assembleia da República a proposta de lei que deu origem ao decreto n.º 44/XII⁹⁷, com vista à aprovação do regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

A dita proposta viria a ser aprovada⁹⁸ em votação final global em data de 13 de abril de 2012. Posteriormente, o decreto da Assembleia da República n.º 44/XII, foi enviado ao Senhor Presidente da República para efeitos de promulgação.⁹⁹ Sem prejuízo dos seus poderes de veto jurídico (artigo 134.º, alínea g) CRP) e veto político (artigo 136.º n.º 1 CRP), em 17 de maio de 2012, o Presidente da República promulgou o dito decreto e ordenou a sua publicação.

(⁹⁵) O artigo 164.º, alínea n) da Constituição da República Portuguesa, dispõe o seguinte: “*é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias (...) criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas*”.

(⁹⁶) Um cenário institucional crítico, não fosse o acordo político alcançado entre o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático e Social / Partido Popular (CDS-PP), após as eleições para a Assembleia da República de 5 de Junho de 2011, com vista à formação de um Governo de coligação, reunindo o inestimável suporte e representatividade parlamentar maioritária na XII Legislatura. Sob a epígrafe “*Colaboração no Plano Parlamentar*”, o acordo de coligação assinalava o seguinte: “*por forma a garantir, permanentemente, a coerência e a estabilidade do projecto político que o Governo de coligação corporiza, o PSD e o CDS/PP, no respeito pela identidade própria de cada um, assumem o princípio de colaboração activa no apoio, em sede parlamentar, à sua actuação, seja no que toca às orientações estratégicas por ele delineadas, seja no que respeita às medidas concretas por ele propostas*”. Foi graças a este apoio parlamentar maioritário, que o Governo conseguiu desbloquear a concretização legislativa do sempre controverso tema da reorganização territorial autárquica. Tudo isto para dizer que, lamentavelmente, Portugal não têm, nem nunca teve uma cultura pluripartidária sadia, em que os interesses superiores da nação saíssem fortalecidos por via da discussão partidária. Muito pelo contrário. Esta reduz-se grande parte das vezes em erros crassos, observações insignificantes, insinuações e insultos mútuos, em tudo distante do debate sério, responsável, e pragmático que os assuntos públicos reclamam. Para mais desenvolvimentos, vide JORGE MIRANDA, “Divisão do Poder e Partidos Políticos”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. LI, N.º 1 e 2, Coimbra Editora, 2010, pp. 25-32.

(⁹⁷) Vide: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36744>; JOSÉ LUÍS CARNEIRO, “A Proposta de Reforma da Administração Local – O Estado do Debate”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, pp. 30-38, e PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas Sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, pp. 39-48.

(⁹⁸) Com os votos a favor dos Senhores Deputados do PSD e CDS-PP, o voto de abstenção do Deputado Miguel Coelho, e votos contra das restantes bancadas parlamentares.

(⁹⁹) Nos termos do artigo 134.º, alínea b) CRP. Recorde-se que a falta de promulgação ou de assinatura pelo Presidente da República implicaria a inexistência jurídica daquele ato normativo (artigo 137.º CRP).

Referendada a promulgação (artigos 140.º e 197.º n.º 1, alínea a) CRP) pelo Primeiro-Ministro, a Lei n.º 22/2012 viria a ser publicada em Diário da República no dia 30 de maio, entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Sem entrar em análises exaustivas, não nos escusamos, porém, de deixar alguns apontamentos ao mencionado regime jurídico. Reproduzindo em grande parte o conteúdo vertido no Documento Verde, a Lei n.º 22/2012 estabeleceu os objetivos (artigo 2.º), balizou os princípios (artigo 3.º) e parâmetros (artigo 6.º) a que devia obedecer a reorganização administrativa territorial autárquica, definindo ainda, os termos da participação dos órgãos autárquicos na concretização desse processo (artigo 1.º n.º 1).¹⁰⁰

Foi sem nenhum pasmo, que o legislador estabeleceu logo no artigo 1.º n.º 2, a obrigatoriedade de reorganização administrativa do território das 4.259 freguesias existentes em todo o território nacional¹⁰¹ (vide Anexo II), admitindo ainda, a faculdade dos municípios querendo, redefinir os seus limites territoriais (artigo 17.º n.º 1), ou até mesmo, apresentar projetos de fusão (artigo 16.º n.º 1 e n.º 2).¹⁰² Quanto à reorganização territorial das freguesias, optou-se pela agregação¹⁰³ de autarquias

(¹⁰⁰) Sobre a Lei n.º 22/2012, CARLOS JOSÉ BATALHÃO chama à atenção para o facto de que “(...) não se trata de uma lei de extinção em concreto de freguesias, mas de fixação de critérios para essa posterior extinção (por agregação), em concretização da reforma territorial, e do procedimento tendente a uma proposta de um novo mapa de freguesias, que supostamente irá estar na base da extinção de freguesias, em concreto, pela AR (cfr. art. 164.º, alínea n) da CRP.”; “Algumas Dúvidas Jurídico-Constitucionais Sobre a Reforma Territorial das Freguesias: (Um Olhar Sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio)”, in *Direito Regional e Local*, N.º 20, outubro-novembro, CEJUR, 2012, p. 17.

(¹⁰¹) Atendendo à norma do artigo 18.º daquela Lei n.º 22/2012, que prescreve o seguinte: *1 – A presente lei aplica-se em todo o território nacional. 2 – Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as pronúncias e os projectos previstos nos artigos 11.º e 15.º são entregues às respectivas assembleias legislativas regionais*”

(¹⁰²) Todavia, a verdade é que não foi apresentado à consideração da Assembleia da República, nenhum projeto de fusão entre municípios contíguos. Isto, apesar do significativo incentivo financeiro concedido para o efeito, que se traduziria no aumento da participação no Fundo de Garantia Municipal (FGM) até final do mandato seguinte à fusão na ordem dos 15 por cento; num tratamento preferencial desses municípios criados por fusão em aceder a linhas de crédito asseguradas pelo próprio Estado; e no apoio a projetos nos domínios do empreendedorismo, inovação social e promoção da coesão territorial (artigo 16.º n.º 4 e n.º 5). Note-se que desde a implementação da II República em 1974, foram criados um total de quatro municípios, a saber: Amadora, Vizela, Odivelas, e Trofa. Sobre a tentativa frustrada de criação dos municípios de Fátima e Canas de Senhorim vide: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA “A Criação de Municípios em Portugal: As Razões de um Veto do Presidente da República”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 219-228.

(¹⁰³) Melhor seria falar-se em extinção de freguesias, por ser este o conceito jurídico constante de qualquer dicionário rigoroso de direito autárquico. Como bem escreve JOSÉ MELO ALEXANDRINO “pensando que ao recorrer à palavra agregação ou aglomeração se podia escapar às realidades da extinção, criação ou modificação das autarquias locais, esta componente da reforma da administração local constitui um belo exemplo da necessidade dos conceitos jurídicos. Os conceitos jurídicos são criados ou configurados pelo Mundo do Direito. Ora, o que é a agregação de freguesias para o Mundo do Direito? Nada! E o que é que pode ser a agregação de freguesias? Uma de duas coisas: fusão ou

contíguas aos limites territoriais dentro do respetivo município, pautada por parâmetros/coeficientes de agregação diferenciados em razão da ordenação dos ditos municípios em três níveis¹⁰⁴ tendo por referência os critérios demográficos do número de habitantes e da sua densidade populacional (artigo 4.º e anexo I), a que se junta um terceiro preceito fundamental, de qualificação ou não como lugar urbano.¹⁰⁵

Vejamos então, mais em detalhe os moldes em que operou a reforma territorial das freguesias, referindo-se ainda, as principais normas jurídicas vertidas pelo legislador na Lei n.º 22/2012, 30 de maio.¹⁰⁶

Desde logo, é importante ressaltar que a reorganização não era imperativa para os municípios em cujo território existiam apenas quatro ou menos freguesias, desde que em caso algum, continuassem a persistir freguesias depois da reforma, com um número inferior a 150 habitantes (artigo 6.º n.º 2 e n.º 3).

Um dos mais importantes, senão mesmo o mais proeminente de todos os princípios pelos quais, o legislador quis conduzir o processo de agregação das freguesias, foi o da participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios [artigo 3.º, alínea b)].¹⁰⁷

incorporação de freguesias, em qualquer dos casos, uma modalidade de extinção de autarquias locais (...)”; “A Administração Local Autónoma: Situação Actual e Propostas de Reforma Apresentadas na Sequência do Memorando da Troika”, in *Direito Regional e Local*, N.º 18, abril-junho, CEJUR, 2012, p. 11.

(¹⁰⁴) Esta solução não deixa de ser curiosa, considerando que os critérios demográficos expostos dizem respeito aos municípios e não às freguesias propriamente ditas.

(¹⁰⁵) Entendido como tal, o lugar com população igual ou superior a 2.000 habitantes, conforme anexo II (artigo 5.º n.º 1). Sublinhe-se que o legislador expressou no artigo 6.º n.º 1 a sua especial preocupação em agregar maior número de freguesias sitas em lugares urbanos, quando comparativamente às restantes.

(¹⁰⁶) Sobre o assunto em análise, não podemos deixar de recomendar a seguinte bibliografia: JOÃO MIRANDA, “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, in *A Crise e o Direito Público*, Pedro Gonçalves, Carla Amado Gomes, Helena Melo e Filipa Calvão (coord.), e-book, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, pp. 191-215; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Da Reforma Local às Várias Reformas das Freguesias: Um Mundo de Incertezas”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 273-297; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 78-114, ISABEL CELESTE FONSECA, “As Freguesias no Contexto da Reforma da Administração Pública: Se Queremos que as Coisas Fiquem como Estão, Temos que as Mudar”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 45-52, e novamente, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, desta vez em coautoria com MATEUS AREZES NEIVA, in *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, 2013.

(¹⁰⁷) É no mínimo curioso que a Constituição apenas impõe que se faça uma consulta aos órgãos autárquicos para os casos de criação ou extinção de municípios (artigo 249.º). O capítulo II do Título VIII dedicado à freguesia não contempla um imperativo constitucional análogo. Na falta de direito interno positivado, a obrigatoriedade de consulta aos órgãos das freguesias advém antes do direito internacional público, nomeadamente, do artigo 5.º e artigo 13.º da Carta Europeia da Autonomia Local, ratificada em Decreto do Presidente da República n.º 58/90 de 23 de Outubro, e que entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa no dia 01 de abril de 1991. Os Digníssimos Conselheiros do Tribunal Constitucional enaltecera no seu acórdão n.º 384/2012, a mais-valia que a participação reveste na concretização da reforma do território das freguesias. Nesta decisão pode ler-se o seguinte: “*Do enquadramento legal da*

Para tal, atribuiu à assembleia municipal (artigo 11.º n.º 1), a competência peculiar para deliberar¹⁰⁸, mediante iniciativa da câmara municipal¹⁰⁹, sobre a agregação de freguesias sitas no respetivo município, em observação dos preceitos e parâmetros previstos pela lei.

Com efeito, JOÃO MIRANDA salienta que “(...) o legislador optou por uma solução bastante discutível, uma vez que, não obstante estar em causa a reorganização administrativa do território das freguesias, o protagonismo principal é conferido à assembleia municipal, que é um órgão de outra pessoa coletiva.”¹¹⁰

Embora percebamos as interrogações, inclusive de ordem constitucional, acerca da legitimidade democrática da assembleia municipal para intervir no processo de reorganização territorial das suas freguesias, não podemos deixar de salientar, por outro lado, o relacionamento estreito há muito tido entre município e freguesia,¹¹¹ e que pode ajudar a explicar a solução encontrada pelo legislador.

Por exemplo, no que diz respeito à composição do órgão deliberativo do município o artigo 251.º CRP determina que, a assembleia municipal em parte seja constituída pelos respetivos presidentes da junta de freguesia, assegurando desse modo, que os interesses e reivindicações das freguesias fossem devidamente acauteladas.

Ademais, as assembleias de freguesia não deixaram de estar envolvidas no procedimento de reorganização do seu território, uma vez que, a lei preceituou a emissão de pareceres¹¹² que deviam ser ponderados pela assembleia municipal aquando

pronúncia a emitir pela assembleia municipal resulta que ela representa muito mais do que o simples exercício do direito de audição em sede de procedimento legislativo. (...) À assembleia municipal é antes requerida uma participação ativamente constitutiva da reorganização das freguesias integrantes do respetivo município. (...) A tal participação cabe, mesmo, um papel central na definição do figurino último da reorganização a levar a cabo. (...) Quer dizer, a lei fixou, vinculativamente, os objetivos (inclusive quantitativos) a atingir mas não preordenou os modos, em concreto de os alcançar, deixando tal definição para a autonomia local.”

⁽¹⁰⁸⁾ Esta deliberação é designada de pronúncia da assembleia municipal, nos termos do artigo 11.º n.º 3.

⁽¹⁰⁹⁾ Caso o órgão executivo municipal não suscite à consideração da assembleia municipal nenhuma iniciativa de reforma, deve em qualquer caso, apresentar um parecer sobre a reorganização do território das freguesias (artigo 11.º n.º 2).

⁽¹¹⁰⁾ “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, in *A Crise e o Direito Público*, Pedro Gonçalves, Carla Amado Gomes, Helena Melo e Filipa Calvão (coord.), e-book, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, p. 200.

⁽¹¹¹⁾ “(...) A freguesia, embora formalmente constitua uma autarquia independente da formada pelo município em que se integra, materialmente, porém (...) serve basicamente como estrutura de desconcentração personalizada dos serviços municipais, designadamente nos municípios urbanos de maior dimensão.” JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, p. 22. Todavia, a CRP consagrou, formalmente, a independência das relações entre as diversas categorias de autarquias locais, o que implica uma autonomização das freguesias em face do município, por um lado, e a ausência de qualquer relação de hierarquia, superintendência ou tutela, por outro.

⁽¹¹²⁾ Sublinhe-se, pareceres obrigatórios mas não vinculativos de acordo com o artigo 98.º n.º 2 CPA, então em vigor (atual artigo 91.º n.º 2 CPA).

da preparação da sua pronúncia, sempre os mesmos fossem conformes com os princípios e parâmetros previstos na lei (artigo 11.º n.º 4).

Por fim, não podemos deixar de salientar o facto das autarquias locais (municípios e freguesias), por deliberação dos respetivos órgãos deliberativos¹¹³, terem sido capazes de alargar a participação às próprias populações, através da consulta direta aos cidadãos eleitores em referendo local¹¹⁴, nos termos do artigo 240.º n.º 1 CRP e da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto.

Todos estes argumentos dão conta de condições suficientes, pelo menos em termos teóricos, a uma participação efetiva quer dos órgãos da freguesia, como das suas populações, na concretização da reorganização administrativa do território das mesmas.

Assim sendo, e no nosso humilde entendimento, a solução perfilhada pela lei em deslocar para assembleia municipal o centro da discussão, julga-se razoável, pois procura conciliar a participação das autarquias locais com o pragmatismo a que obrigaria uma reforma desta dimensão.¹¹⁵

Mas voltemos ao estudo em redor da execução da Lei n.º 22/2012, propriamente dita.

(¹¹³) A este propósito o Acórdão TC n.º 402/2012 refere que: “na medida em que a divisão administrativa do território é matéria de reserva de lei (artigos 164.º, alínea n), e 236.º, n.º 4, da CRP), as assembleias de freguesia só poderão deliberar a realização de um referendo local atinente à reorganização administrativa territorial autárquica se houver lei a prever a intervenção destes órgãos representativos do poder local no procedimento de reorganização e nos termos legalmente previstos para tal intervenção. (...) A intervenção das assembleias de freguesia no procedimento de reorganização administrativa territorial autárquica, bem como os termos de tal participação, está prevista, presentemente, na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio. (...) E daquela lei resulta, conjugadamente com o disposto nos artigos 3.º, n.º 1, e 23.º da LORL, que as assembleias de freguesias podem deliberar a realização de um referendo local, tendo em vista o parecer que podem apresentar à assembleia municipal sobre a reorganização administrativa territorial autárquica (artigo 11.º, n.º 4).”

(¹¹⁴) Nesta sede, importa referir que onze deliberações de assembleias de freguesia (Acórdão TC n.º 398/2012; Acórdão TC n.º 391/2012; Acórdão TC n.º 469/2012; Acórdão TC n.º 400/2012; Acórdão TC n.º 402/2012 e Acórdão TC n.º 405/2012), e duas deliberações de assembleias municipais (Acórdão TC n.º 384/2012 e Acórdão TC n.º 470/2012), em levar a referendo local a questão da reorganização administrativa, mostraram-se frustradas na prática, em resultado da fiscalização preventiva da constitucionalidade e legalidade pelo Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 223.º n.º 2, alínea f) CRP e artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto. Isto atendendo, essencialmente, a duas ordens de razões: inadmissibilidade material e limites temporais do referendo. Discordando destas decisões, JOÃO MIRANDA escreve o seguinte: “(...) a interpretação demasiado restritiva que o Tribunal Constitucional efetuou, em matéria de referendo local, acabou por limitar ainda mais a possibilidade de o processo de agregação de freguesias se revelar participado pelos cidadãos.”; “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, ob. cit., p. 208.

(¹¹⁵) Um outro modelo de participação possível seria, a consagração de pronúncias de assembleia de freguesia, 4.259 no total. Uma solução em tudo idêntica ao previsto no antigo artigo 7.º da Lei n.º 8/93 de 5 de março, atualmente revogado, que acautelava uma participação mais intensa é certo, mas em tudo geradora de um processo de si já muito complexo e moroso.

Desde logo, o legislador exprimiu diversas orientações que embora, meramente indicativas, devessem ser tidas em conta, aquando da pronúncia da assembleia municipal e elaboração dos pareceres pelas assembleias de freguesias (artigo 8.º).¹¹⁶

No exercício da respetiva pronúncia, a lei concedeu à assembleia municipal uma margem de livre apreciação que permitia em casos devidamente fundamentados, propor uma redução do número de freguesias até 20 por cento inferior ao parâmetro de agregação aplicável *a priori* (artigo 7.º n.º 1), inclusive, aplicar proporções diferentes das previstas pela lei (artigo 7.º n.º 2)¹¹⁷, sem prejuízo uma vez mais, de ser respeitado o limite mínimo de 150 habitantes (artigo 7.º n.º 3).

Esta faculdade deu expressão prática ao princípio da flexibilidade¹¹⁸, enunciado pelo artigo 3º, alínea c), a fim de estabelecer um maior consenso em torno do novo mapa territorial autárquico.

A pronúncia da assembleia municipal devia ser entregue à Assembleia da República¹¹⁹, juntamente, com os pareceres das assembleias de freguesias quando emitidos, no prazo máximo de 90 dias contados da entrada em vigor da lei¹²⁰ (artigo 12º), ou seja, até ao dia 15 de outubro de 2012.¹²¹ Perguntar-se-á o que sucederia caso: i) a assembleia municipal não tivesse pronunciado sobre a reorganização administrativa do território das freguesias até ao *terminus* do prazo previsto; ii) a assembleia municipal deliberou não promover a agregação de nenhuma freguesia; e por último iii) a deliberação da assembleia municipal apresentar-se desconforme com o artigo 6.º e/ou artigo 7.º?

Dir-se-á o seguinte:

(¹¹⁶) Particularmente, na alínea c), a lei prescreveu a escala/dimensão populacional considerada adequada para as novas freguesias: um máximo de 50.000 e um mínimo de 500 habitantes.

(¹¹⁷) Este normativo constitui, nas palavras de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, um autêntico prémio às assembleias municipais que colaborassem com o processo de redução do número de freguesias. Vide, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 106.

(¹¹⁸) Desígnio vertido no Documento Verde tal como tivemos oportunidade de dar conta.

(¹¹⁹) No caso de municípios sítos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as pronúncias deviam ser remetidas às respetivas assembleias legislativas regionais (artigo 18.º n.º 2).

(¹²⁰) A Lei n.º 22/2012, entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (artigo 22.º). A lei foi contudo omissa num aspeto, particularmente, relevante: a regulamentação do processo legislativo de reorganização territorial posterior à deliberação de pronúncia da assembleia municipal. Isto no que diz respeito à tramitação da iniciativa legislativa e a prazos limite para a conclusão daquele processo.

(¹²¹) MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS referem que tão importante como saber qual é o prazo para a prática de um determinado ato, é saber como é que esse prazo se conta; in, *Direito Administrativo Geral*, ob cit., p. 119. Em matéria de contagem de prazos, o artigo 20.º da Lei n.º 22/2012, remeteu para as normas do Código de Processo Civil, nomeadamente, o seu artigo 144.º n.º 1 e n.º 2. Daí decorre, que o prazo seja contínuo, suspendendo-se no entanto em férias judiciais, e coincidindo o seu termo em dia que a Assembleia República porventura estivesse encerrada, transferir-se-ia para o primeiro dia útil seguinte.

- i) Na primeira situação competiu à designada Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território¹²² (artigo 13.º n.º 1), elaborar e apresentar à Assembleia da República, propostas concretas de reorganização do território das freguesias [artigo 14.º n.º 1, alínea b)], sem que a assembleia municipal pudesse apresentar projeto alternativo (artigo 15.º *a contrario*);
- ii) Nestes casos, a lei equiparou a deliberação da assembleia municipal à ausência de qualquer pronúncia (artigo 14.º n.º 2), aplicando-se em tudo idêntico o ponto anterior. Por ressalva da lei, tal não sucederia, caso o município totalizasse quatro ou menos freguesias;
- iii) Por último, aquando destas hipóteses de maior grau de complexidade, cabia à Unidade Técnica elaborar e apresentar à assembleia municipal competente, proposta de reorganização do território das respetivas freguesias até ao dia 5 de novembro de 2012 (artigo 14.º n.º 1, alínea d), n.º 3 e artigo 15.º n.º 1), para efeitos de pronúncia. Recebido o projeto de reorganização, podia ainda a assembleia municipal, ao invés de uma simples ratificação, apresentar um desenho alternativo à Assembleia da República no prazo de 20 dias (artigo 15.º n.º 3). Todavia, neste último caso, a segunda pronúncia da assembleia municipal, já não poderia beneficiar de nenhuma margem de flexibilidade, tal como prevista no artigo 7.º, devendo ser observados somente os parâmetros de agregação base (artigo 15.º n.º 4). A contagem do referido prazo era, como se sabe,

(¹²²) Sobre a natureza, composição e funcionamento da Unidade Técnica, veja-se a Resolução da Assembleia da República n.º 80-A/2012, de 19 de junho. Em particular, quanto à natureza jurídica desta entidade o seu artigo 1.º adianta que, a Unidade Técnica é um órgão de natureza externa que funciona junto da Assembleia da República. A propósito desta redação normativa algo infeliz, o “Grupo de Acompanhamento da Reforma Territorial das Freguesias do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais da Universidade do Minho” formula um quesito pertinente: “*ora, se é um órgão externo à Assembleia da República, e na medida em que os órgãos não vivem fora de corpos designados por pessoas colectivas públicas, importa questionar, pois então, se será interno de outra pessoa colectiva pública; e, se sim, qual?*”. Para mais desenvolvimentos sobre o assunto, vide, JOÃO MIRANDA, “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, ob. cit., pp. 201-206. O ilustre autor qualifica a UTRAT como sendo um órgão administrativo *ad hoc*, que desempenhou as suas tarefas inserido no âmbito da função administrativa de preparação de uma decisão política da Assembleia da República, sendo por esse motivo, todos os seus atos sindicáveis à jurisdição administrativa (artigo 4.º n.º 2, alínea a) ETAF). Ainda sobre a UTRAT, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA refere que: “*prevendo a não colaboração das assembleias municipais nesta reorganização, o legislador entregou a uma denominada unidade técnica para a reorganização administrativa do território (UTRAT) a tarefa de apresentar à Assembleia da República propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias dos municípios onde a pronúncia não ocorresse ou não fosse efectuada conforme a lei.*”, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 107.

igualmente contínuo, nos termos do artigo 144.º n.º 1 do Código de Processo Civil.

Aspeto relevante e comum a todas estas hipóteses em que a assembleia municipal não deliberou de harmonia com os critérios e princípios imperativos determinados pela Lei, é o facto das respetivas freguesias agregadas não virem a usufruir do aumento de participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (artigo 10.º n.º 5).

Não se compreende por isso, a teimosia política em exclusivo prejuízo das próprias populações, de mais de metade das 277 assembleias municipais no território continente (com exceção do município de Lisboa), não terem apresentado à Assembleia de República até à data limite designada, propostas de reorganização administrativa do território de freguesias sitas na sua circunscrição.¹²³ O Anexo III é relevador do fiasco que foi a participação e colaboração das próprias autarquias locais neste processo.

As freguesias agregadas constituem uma nova pessoa coletiva territorial autárquica, com sede única, integrando o património, os recursos humanos, os direitos e obrigações das autarquias extintas (artigo 9.º n.º 2).¹²⁴

Quanto à designação das novas freguesias, o legislador acolheu o princípio da preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais [artigo 3.º, alínea a)], segundo o qual, foi possível abarcar a expressão *união das freguesias* seguida das denominações de todas as freguesias que nela se agregaram (artigo 9.º n.º 1).¹²⁵

(¹²³) Pronúncias houve, que partindo de um pressuposto erróneo de que as assembleias municipais eram confrontadas com uma certa margem de discricionariedade e estando em desfavor das intenções do legislador, tal permitiria dispensar aplicar a Lei e desrespeitar a conformação elementar da administração pública local para com os princípios da juridicidade e da unidade de ação da administração. Infelizmente, estes fenómenos de desrespeito pelas soluções adotados pelo bloco de juridicidade, perpetuados pelos órgãos das autarquias locais, são recorrentes e preocupantes em Portugal.

(¹²⁴) No mesmo sentido o artigo 6.º n.º 1 da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, prevê que: “A *freguesia criada por agregação integra o património mobiliário e imobiliário, os ativos e passivos, legais e contabilísticos, e assume todos os direitos e deveres, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais das freguesias agregadas*”

(¹²⁵) Uma solução que no nosso entendimento se mostrou infeliz ao permitir-se uma composição do nome das freguesias agregadas, manifestamente, exagerada. Veja-se aqui os seguintes exemplos: União das Freguesias de São Miguel do Rio Torto e Rossio ao Sul do Tejo (município de Abrantes); União das Freguesias de Vidago, Arcossó, Selhariz e Vilarinho das Paraneiras (município de Chaves); União das Freguesias de São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades (município de Coimbra); União das Freguesias de São Lourenço de Mamporção e São Bento de Ana Loura (município de Estremoz); União das Freguesias de São Sebastião da Giesteira e Nossa Senhora da Boa-Fé (município de Évora); União das Freguesias de Fundão, Valverde, Donas, Aldeia de Joanes e Aldeia Nova do Cabo (município do Fundão); União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil (município de Guimarães); União das Freguesias de Espadanedo, Edroso, Murçós e Soutelo Mourisco (município de Macedo de Cavaleiros); União das Freguesias de Enxara do Bispo, Gradil, e Vila Franca do Rosário

Os limites territoriais das freguesias podiam também sofrer alterações em virtude de redefinição das suas demarcações territoriais. Isto porque, no âmbito da pronúncia prevista no artigo 11.º, os municípios que não apresentassem propostas de fusão entre si¹²⁶, podiam, havendo acordo, propor a transferência da totalidade ou de parte do território de uma ou mais freguesias (artigo 17.º).¹²⁷

Uma ressalva deve ser feita quanto à aplicação da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, em face do seu respetivo Estatuto político-administrativo.

É sabido que pertence às assembleias legislativas regionais¹²⁸ a competência nos termos da lei, para criar e extinguir autarquias locais, bem como, modificar a respetiva área (artigo 227.º n.º 1, alínea l) CRP). Por esse motivo, as pronúncias emitidas pelas assembleias municipais insulares deviam ser entregues aos respetivos parlamentos regionais (artigo 18.º n.º 2), e não à Assembleia da República como se poderia pensar.

Sucedeu porém que, ambos os órgãos deliberativos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira recusaram, abertamente, promover à reorganização territorial autárquica das suas freguesias, por considerar que esta matéria se encontrava cingida ao seu Estatuto político-administrativo. Na verdade, e não obstante a autonomia político-administrativa regional não prejudique a integridade da soberania do Estado, a mesma exercer-se no quadro da Constituição (artigo 225.º n.º 3).

Nesse sentido, não podemos confundir a competência para legislar acerca do regime de criação ou extinção das autarquias locais, que constitui matéria submetida a reserva absoluta da Assembleia da República (artigos 164.º, alínea n) e 228.º n.º 1 CRP), e a criação ou extinção de autarquias propriamente dito.

(município de Mafra); União das Freguesias de São Miguel do Pinheiro, São Pedro de Solis e São Sebastião dos Carros (município de Mértola); União das Freguesias de Oeiras e São Julião da Barra e Paços de Arcos (município de Oeiras); União das Freguesias de Santiago e São Simão de Litém e Albergaria dos Doze (município de Pombal); União das Freguesias de Ponte de Barca, Vila Nova de Muía e Paço Vedro de Magalhães (município de Ponte de Barca); União das Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória (município do Porto); União das Freguesias de Provesende, Gouvães do Douro e São Cristóvão do Douro (município de Sabrosa); União das Freguesias de Torres Vedras, São Pedro e Santiago e Santa Maria do Castelo e São Miguel e Matacães (município de Torres Vedras) e União das Freguesias de Geraz do Lima, Santa Maria, Santa Leocádia e Moreira e Deão.
(¹²⁶) Recorde-se que, a fusão ou redefinição das circunscrições territoriais dos municípios, foi entendida pelo legislador como meramente facultativa (artigo 1.º n.º 2).

(¹²⁷) Neste seguimento, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, por intermédio do seu artigo 2.º n.º 2 e artigo 3.º n.º 3 conjugado com o anexo II, previu alguns casos. Um dos mais paradigmáticos foi a transferência da freguesia de Pombalinho proveniente da circunscrição do município de Santarém para o município da Golegã (artigo 3.º n.º 5 Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro).

(¹²⁸) Vide artigo 37.º n.º 1, alínea g) do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho; e artigo 49.º n.º 3, alínea e) do Estatuto Político-administrativo da Região Autónoma dos Açores aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto.

Considerando pois, que a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, bem ou mal, consagrou um regime jurídico da reorganização administrativa das autarquias locais, e sendo o mesmo imperativo quanto ao território das freguesias, não poderia deixar de se aplicar ao território das regiões autónomas, não obstante, a sua concretização estivesse no âmbito dos poderes constitucionais atribuídos às assembleias legislativas regionais. Trata-se de aspetos convergentes, é certo, mas nem por isso, alheios a marcos bem delineados.

A reorganização administrativa do território das freguesias veio acompanhada de um novo regime de atribuições e competências dos órgãos das freguesias, plasmado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.¹²⁹ Em simultâneo, como não podia deixar de ser, o legislador comprometeu-se a reforçar, as dotações financeiras providas do Orçamento de Estado para todas as freguesias (artigo 10.º n.º 3).¹³⁰

No caso das freguesias agregadas, a lei determinou ainda, que até ao final do mandato seguinte à sua criação¹³¹, vejam a sua participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) aumentada em 15 por cento (artigo 10.º n.º 4), sempre que a mesma, resulte do processo de agregação validamente alcançado pela assembleia municipal em sede de pronúncia (artigo 10.º n.º 5).¹³²

É no mínimo curioso constatar que o legislador tenha introduzido na reorganização da administração local, elementos característicos das teses clássica e

(¹²⁹) Dando cumprimento ao disposto no artigo 10.º n.º 1 da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, o Governo em 24 de Outubro de 2012, deu entrada na Assembleia da República da Proposta de Lei n.º 104/XII, que delineou o novo regime jurídico das autarquias locais; o estatuto das entidades intermunicipais; o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico. Este recente quadro legislativo constava já no repertório programático do Documento Verde que na sua página 30 previa o seguinte: “*a reforma da administração local implicará obrigatoriamente uma revisão profunda de todo o atual enquadramento legislativo ao nível das atribuições e competências das autarquias locais e o seu financiamento através de um conjunto de iniciativas legislativas.*”; Vide em especial, FERNANDA PAULA OLIVERIA, “A Proposta de Lei n.º 104/XII: Uma Perspetiva Geral”, in *Direito Regional e Local*, N.º 20, outubro-novembro, CEJUR, 2012, pp. 5-14, e JOSÉ MELO ALEXANDRINO, “A Lei de Reforma da Administração Local e os Seus Grandes Problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 1, janeiro-março, AEDRL, 2014, pp. 7-20.

(¹³⁰) O princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, consagrado no artigo 10.º n.º 1 do novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, impõe que o Estado garanta às autarquias locais os meios financeiros adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes seja cometido pela lei, sob pena, de subverter e tolher o exercício da autonomia local. Em qualquer caso, a lei salvaguarda que os recursos financeiros das freguesias criadas por meio de agregação não poderão ser inferiores à soma dos montantes a que cada uma das freguesias, individualmente agregada, tinha direito no FFF, nos termos do artigo 8.º n.º 1 da Lei 11.º-A/2013, de 28 de janeiro.

(¹³¹) Leia-se, até à execução orçamental de 2017.

(¹³²) Isto mesmo é reforçado pelo artigo 8.º n.º 2 da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

minoritária, adotando uma solução intermédia de entendimento a meio caminho destas duas posições.

Se por um lado, a redução de freguesias operada incidiu, especialmente, nas zonas urbanas, tal não versou sobre a sua totalidade, como pretendido pela tese minoritária. Por outro lado, a redução de freguesias, que se julga contrária aos intentos da tese clássica, é de alguma forma compensada por um novo regime jurídico que reforça o papel das freguesias em matéria de atribuições e competências próprias/delegadas, e por um aumento das suas receitas financeiras.

Tratado as questões teóricas, segue-se alguns reparos práticos acerca desta reforma autárquica. Desde logo, importa realçar que a opção legislativa de concretização da reorganização territorial das freguesias, materializou-se em dois diplomas distintos: primeiro com a aprovação da Lei n.º 56/2012, de 08 de novembro que procedeu à definição do novo mapa de freguesias do município de Lisboa¹³³, e dois meses volvidos, por intermédio da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que escusado será dizer, incidiu sobre a restante *paisagem* do território continental.

Depois de um processo legislativo excecional que se prolongou por 10 longos meses, a Assembleia da República aprovou a reorganização administrativa do território das freguesias no município de Lisboa. O decreto n.º 90/XII promulgado¹³⁴ pelo

(¹³³) Segundo JOÃO MIRANDA “a génese do procedimento de agregação das freguesias da capital nada teve a ver com a origem da reorganização autárquica operada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, em virtude de ter ocorrido por iniciativa própria dos respetivos órgãos autárquicos, isto é, mediante um impulso dos representantes das populações locais, e não através da imposição da agregação pelo Estado.”; “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, ob. cit., p. 198. Na verdade, o processo de reorganização do mapa administrativo das freguesias de Lisboa foi, quicá, o único cujas populações locais aplaudiram de pé. Ainda assim, não se compreende a opção legislativa por um regime jurídico diferenciador do resto do país. Segundo CARLOS JOSÉ BATALHÃO “(...) as freguesias de Lisboa ficaram à parte, privilegiadas, como se de outro país (ou ordenamento jurídico) se tratasse!”; “Da Reforma Local às Várias Reformas das Freguesias: Um Mundo de Incertezas”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 288.

(¹³⁴) O Decreto da Assembleia da República n.º 90/XII constitui o resultado da reapreciação por parte daquele órgão de soberania ao precedente Decreto n.º 60/XII, que foi objeto de veto político pelo Presidente da República derivado a incongruências na definição dos limites territoriais de freguesias e do município de Lisboa pendentes no artigo 9.º daquele Decreto. Transcreve-se aqui uma passagem substancial da exposição de motivos do Exmo. Senhor Presidente da República: “No decurso dos trabalhos parlamentares (...) foram expressas dúvidas quanta a fiabilidade do texto aprovado (...) constatando-se ainda que os grupos parlamentares representados na Assembleia da República não chegaram a um consenso quanta a forma de corrigir este erro, designadamente em sede de redacção final do diploma. (...) Está-se perante a singular circunstância de ser enviado ao Presidente da República para promulgação um texto legislativo em relação ao qual o seu próprio autor expressa, previamente, dúvidas quanta a exatidão do mesmo. (...) O rigor deve ser uma condição sine qua non em todas as fases do processo legislativo. Também importa acautelar que o poder de veto político do Presidente da República, consagrado constitucionalmente, não seja utilizado para dirimir dúvidas desta natureza. (...) Assim, decidi devolver a Assembleia da República, sem promulgação, o Decreto n.º 60/XII da Assembleia da República relativo a reorganização administrativa de Lisboa, para que seja objeto de nova apreciação.”

Presidente da República em 02 de novembro deu origem à Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro¹³⁵ (RAL), com as devidas alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto.

Em cumprimento do disposto no artigo 14.º n.º 1, alínea b) e c) e n.º 3 da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a UTRAT apresentou à Assembleia da República, em 5 de novembro de 2012, as propostas concretas de reorganização administrativa das restantes freguesias sitas em Portugal continental, e ainda, os pareceres de conformidade ou desconformidade das pronúncias recebidas pela Assembleia da República.

O projeto apresentado pela UTRAT sugeriu a extinção de 1.167 freguesias cujas conclusões foram, grosso modo, acolhidas no decreto da Assembleia n.º 110/XII¹³⁶ aprovado em votação final global no dia 21 de Dezembro de 2012, e enviado para promulgação ao Senhor Presidente da República, resultando na publicação da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Das 4.259 freguesias existentes à data da reforma, restam agora 3.092 em todo o país.¹³⁷

Dir-se-á portanto, que a recente reforma autárquica 2011-2013, conduziu a *expedição* da freguesia enquanto autarquia local no nosso ordenamento jurídico, a (mais) uma notória **ARRIBADA FORÇADA!**

(¹³⁵) Em resultado da reorganização das freguesias de Lisboa as 53 freguesias, anteriormente, existentes na capital, foram agregadas num total de 24 freguesias (artigos 6.º; 7.º; 8.º e 9.º). Inclusivamente, foi criada uma nova freguesia denominada Parque das Nações, há muito reivindicada. Para todas estas freguesias sitas no município de Lisboa, a lei disciplinou no seu artigo 4.º um quadro específico de competências próprias (artigo 12.º) e delegadas (artigo 14.º), para as respetivas juntas de freguesia à luz dos princípios da descentralização/subsidiariedade (artigo 3.º), da universalidade e equidade (artigo 11.º), bem como, os critérios de repartição dos recursos financeiros/ humanos indispensáveis e adequados à assunção das novas competências (artigo 15.º e 16.º). As competências legalmente elencadas por lei e adstritas às freguesias de Lisboa são acompanhadas dos recursos financeiros previstos pelo artigo 17.º n.º 1, que serão anualmente consignados no Orçamento de Estado, uma vez, observado o índice de inflação anual para o município de Lisboa, sem prejuízo, da participação daquelas freguesias no FFF (artigo 17.º n.º 2).

(¹³⁶) Veja-se o link: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DiplomasAprovados.aspx>

(¹³⁷) O legislador extinguiu, aproximadamente, 25 por cento do número total de freguesias. Sobre a atual distribuição geográfica de freguesias, vide, Anexo IV.

3. DEPOIS DA REFORMA: A AVALIAÇÃO

Mais de 3 anos após a entrada em vigor do novo mapa territorial das freguesias, é possível extrair, naturalmente, algumas considerações conducentes à sua avaliação.

Começamos por fazer um reparo que nos parece demais evidente e que teve diversos reflexos e sequelas. A reforma autárquica 2011-2013 foi, indiscutivelmente, uma reforma apressada.¹³⁸ Vejamos. Tendo a discussão pública em torno da reforma autárquica sido lançada em setembro de 2011 através da publicação do Documento Verde, veio o Governo logo a 6 de fevereiro do ano seguinte apresentar a proposta de lei da qual resultou a publicação da Lei n.º 22/2012 em 30 de maio.

E se isto não bastasse, o legislador não concedeu nenhum período de *vacatio legis*¹³⁹, muito embora, a importância da matéria o pedisse.¹⁴⁰ Só assim se podia esperar uma efetiva participação das autarquias local e das suas populações aquando da concretização da reforma.¹⁴¹ Tão pouco, se optou pela constituição de um grupo de trabalho que fosse encarregue de estudar prévia e detalhadamente¹⁴², os problemas do atual modelo territorial autárquico, com vista à apresentação de propostas de reforma.

Com exceção do caso particular do novo mapa territorial autárquico da cidade de Lisboa, a reorganização administrativa decorreu muito à margem de um cenário idílico de diálogo com vista à construção de soluções de entendimento. Deste modo, podemos afirmar que fracassou um dos pilares primordiais da reorganização administrativa, muito por culpa, do apertado calendário *troikiano* imposto: o princípio da participação das autarquias locais.¹⁴³

(¹³⁸) Para além do compromisso solene que havia sido estabelecido com a Troika, no sentido de promover à reorganização da administração local antes das eleições autárquicas de 2013, o Governo forçou o cumprimento de um apertado calendário, consciente que sempre esteve de que quanto mais longa fosse esta reforma, maior seria o risco das hostes defensoras da freguesia, fossem capazes de a travar.

(¹³⁹) De acordo com a norma do artigo 22.º, a Lei n.º 22/2012, entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, ou seja, 1 de junho.

(¹⁴⁰) A bem de um maior e consciencioso conhecimento de todos os contornos da lei, por parte dos seus destinatários, leia-se as assembleias municipais quanto à flexibilidade em sede de pronúncia e as assembleias de freguesia relativamente à faculdade de apresentar parecer sobre a reorganização do seu território.

(¹⁴¹) A fraca participação dos órgãos autárquicos ficou a dever-se, não só mas também, à falta de tempo que os órgãos autárquicos tiveram para refletir sobre os desígnios da Lei n.º 22/2012, e agirem em conformidade.

(¹⁴²) Neste sentido, vide, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A Reforma Territorial e Funcional das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 101.

(¹⁴³) Conducente à flexibilidade das soluções adotadas, aquando da concretização do processo de reorganização dos respetivos territórios, nos termos do artigo 3.º, alíneas b) e c) da Lei n.º 22/2012. Seguindo a mesma linha de raciocínio, CARLOS JOSÉ BATALHÃO afirma e bem que: “ninguém pensa, naturalmente, que uma alteração administrativa deste tipo vá gerar unanimidades, mas se houver participação, discussão, debate, explicações, então a reforma será aceite ou, pelo menos, intuída pela

Também a nosso ver, mal andou o legislador quando consagrou a faculdade de incluir na denominação de cada nova freguesia a expressão *união das freguesias* seguida de todas as freguesias nela agregada, nos termos do artigo 9.º n.º 1 da Lei n.º 22/2012. Felizmente que nalguns casos o mesmo legislador veio, entretanto, retratar-se e abreviar a denominação de diversas freguesias agregadas.¹⁴⁴

Por outro lado, o legislador deu provas, uma vez mais, de alguma ineptidão em alcançar um ordenamento jurídico sistémico. Isto é, especialmente, visível a propósito da questão das *freguesias de população diminuta* (artigo 245.º n.º 2 CRP). Tal como já tivemos oportunidade de dizer, o regime de reorganização do território das freguesias, operacionalizado pela Lei n.º 22/2012, teve como principal parâmetro de agregação a não subsistência de freguesias com menos de 150 habitantes (artigo 6.º n.º 2).

Este número remete-nos para o artigo 21.º n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e a previsão normativa da existência de plenário dos cidadãos eleitores em todas as freguesias com 150 ou menos eleitores. À primeira vista, parece-nos existir uma grande incongruência, mas que logo fica solucionada se considerarmos que o termo *habitantes* não pode ser equiparado ao conceito de *eleitores*. Ainda assim, seria aconselhável, até para evitar possíveis dúvidas, que esta última norma legal fosse alterada no sentido de se alargar o respetivo número de cidadãos eleitores.

comunidade. E esse era um dever que na, nossa perspectiva não foi integral e satisfatoriamente cumprido.”; “Da Reforma Local às Várias Reformas das Freguesias: Um Mundo de Incertezas”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 276.

(¹⁴⁴) Nomeadamente, a Lei n.º 10/2015, de 11 de fevereiro, estabelece no seu artigo único que “a freguesia denominada União das Freguesias de Mêda, Outeiro de Gatos e Fonte Longa, no município de Mêda, passa a designar-se Mêda, Outeiro de Gatos e Fonte Longa”; a Lei n.º 11/2015, de 11 de fevereiro estatui que “a freguesia denominada União das Freguesias de Prova e Casteição, no município de Mêda, passa a designar-se Prova e Casteição”; a Lei n.º 17/2015, de 24 de fevereiro postula igualmente que “a freguesia denominada União das Freguesias de Viseu, no município de Viseu, passa a designar-se Viseu”; a Lei n.º 42/2015, de 4 de junho dispõe que “a freguesia denominada União das Freguesias de São Cipriano e Vil Souto, no município de Viseu, passa a designar-se São Cipriano e Vil Souto”; a Lei n.º 43/2015, de 4 de junho refere que “a freguesia denominada União das Freguesias de Repeses e São Salvador, no município de Viseu, passa a designar-se Repeses e São Salvador”; a Lei n.º 47/2015, de 5 de junho, afirma que “a freguesia denominada União das Freguesias de Couto de Baixo e Couto de Cima, no município de Viseu, passa a designar-se Coutos de Viseu”; a Lei n.º 48/2015, de 5 de junho prescreve que “a freguesia da União das Freguesias de Real, Ataíde e Oliveira, no município de Amarante, passa a designar-se Freguesia de Vila Meã”; a Lei n.º 50/2015, de 8 de junho estabelece que “a freguesia da União das Freguesias de Vila Real (Nossa Senhora da Conceição, São Pedro e São Dinis), no município de Vila Real, passa a designar-se freguesia de Vila Real”; a Lei n.º 86/2015, de 10 de agosto menciona que “a freguesia da União das Freguesias de Currelos, Papízios e Sobral, no município de Carregal do Sal, passa a designar-se Freguesia de Carregal do Sal”; a Lei n.º 88/2015, de 10 de agosto refere que “a freguesia denominada União das Freguesias de Torres Vedras (São Pedro, Santiago, Santa Maria do Castelo e São Miguel) e Matacães, no município de Torres Vedras, passa a designar-se Santa Maria, São Pedro e Matacães”; por último, a Lei n.º 89/2015, de 10 de agosto postula que “a freguesia da União das Freguesias de Campo (São Martinho), São Salvador do Campo e Negrelos (São Mamede), no município de Santo Tirso, passa a designar-se freguesia de Vila Nova do Campo”.

Noutro prisma de avaliação, concordamos com ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA¹⁴⁵, quando exprime a ideia de que a reforma da administração local se mostrou incompleta pelo facto de não ter sido aberto, simultaneamente, um processo de revisão constitucional. Referimo-nos aqui, ao sistema de governo municipal¹⁴⁶, e à excessiva regulação constitucional em torno do poder local, procurando contrariar as vozes que defendem a uniformização da nossa organização administrativa.

A terminar acento tónico para a insensata revogação¹⁴⁷ em bloco do regime jurídico vigente em matéria de criação, modificação ou extinção de autarquias locais¹⁴⁸, nos termos do artigo 21.º. Tal como refere a doutrina¹⁴⁹, tratando-se de uma *lei de escopo*, leia-se, que definiu critérios obrigatórios com vista à agregação imediata de freguesias, a Lei n.º 22/2012, esgotou, num único processo delimitado no tempo, a sua previsão normativa.

Isto significa, que o legislador revogou as únicas leis de enquadramento impostas pelo artigo 164.º, alínea n) CRP, e que dispunham sobre o regime de criação, modificação ou extinção de autarquias para o futuro.

(¹⁴⁵) Vide o seu artigo intitulado, “Debate Sobre a Reforma da Administração Local em Portugal: Um Breve Contributo”, in *Direito Regional e Local*, N.º 16, outubro-dezembro, CEJUR, 2011, pp. 9-12. No mesmo sentido, JOÃO MIRANDA expressou a necessidade do legislador promover uma reforma estrutural da administração local, a começar pela diminuição do número de membros eleitos para a assembleia municipal; “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, in ob. cit., pp. 213-214.

(¹⁴⁶) Para um tratamento mais aprofundado da questão, vide, MARCELO REBELO DE SOUSA, in *O Sistema do Governo Municipal*, Edição ATAM, 1997.

(¹⁴⁷) Escreve JORGE MIRANDA que “*não se concebe que o legislador de 2012 tenha pretendido impedir, doravante, de uma vez por todas, a formação de novas freguesias e de novos municípios (...).*”; “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro” in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 438.

(¹⁴⁸) Constituído pelas Leis-quadro n.º 11/82, de 2 de junho, designado, “*Regime de Criação e Extinção das Autarquias Locais e de Designação e Determinação da Categoria das Povoações*”, e 8/93, de 5 de março, denominada, “*Regime Jurídico de Criação de Freguesias*”.

(¹⁴⁹) Para mais desenvolvimento, vide, PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas Sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, p. 48; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, “Algumas Dúvidas Jurídico-Constitucionais Sobre a Reforma Territorial das Freguesias: (Um Olhar Sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio)”, in *Direito Regional e Local*, N.º 20, outubro-novembro, CEJUR, 2012, pp 18-25.

Capítulo III - O Naufrágio

“Chegará tempo, diz um escriptor distincto, que a parochia
seja uma simples instituição particular.”

BEAULIEU, CITADO POR J. THOMAZ LOBO

D’AVILA¹⁵⁰

1. A IMPORTÂNCIA DA FREGUESIA: MITOS E DISSIMULAÇÕES

A freguesia sempre esteve envolta em mitos que contribuíram para dissimular a real utilidade que aquela autarquia desempenha nos dias de hoje. A tese de que por se encontrar, alegadamente, mais perto dos administrados, reúne melhores condições para dar resposta à prossecução do interesse público das suas populações, é um bom exemplo das crenças que ao longo dos tempos têm sido suscitadas a seu respeito. É pois fundamental desmistificar e interrogarmo-nos sobre o papel que a freguesia cumpre atualmente.¹⁵¹

A resposta a este quesito carece, sem sombra de dúvida, de um estudo integrado de todas as ciências sociais que confluem a este propósito (multidimensionalidade), uma vez que, se trata de uma problemática que reivindica uma argumentação não apenas de natureza jurídica, mas também, recorrendo-se ao raciocínio teórico de outras ciências sociais chamadas à colação¹⁵², designadamente: a história, a geografia, a economia, a psicologia e a ciência política.

⁽¹⁵⁰⁾ J. THOMAZ LOBO D’AVILA, *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 107.

⁽¹⁵¹⁾ A nossa interrogação tem por base um ditado inglês que diz “*se não está estragado, não o repares*”.

⁽¹⁵²⁾ No nosso entendimento, o direito não deve coexistir em estrito isolamento deixando de debater em cada momento, as opções jurídicas com os demais saberes. É indispensável, que exista uma ponderação integrada das soluções jurídicas, sempre que estas possam implicar uma relevante conexão com objetos de estudo de outras ciências. Tal ponderação caberá ao legislador, de quem se espera que encontre em cada caso, a melhor forma de harmonizar os diferentes interesses suscitados em vista da pertinência ou não do direito, neste ou noutro sentido. Na verdade, as especificidades dos dias de hoje exigem, cada vez mais, uma resposta integrada dos diferentes ramos do conhecimento. Quando assim sucede, o direito constitui o meio com que as restantes ciências concretizam os seus desígnios teóricos. Este é um fenómeno, felizmente, cada vez mais presente na legislação portuguesa. Os casos paradigmáticos são o direito do urbanismo e do ambiente, em que a ciência da geografia tem já uma influência notória. Acreditamos que só assim se pode firmar normas jurídicas imperativas. Também neste sentido o autor brasileiro M. CARLOS, refere que “*todas as ciências, todas as pesquisas, colaboram na solução dos problemas da humanidade, prestando-se mutuamente maior ou menor auxílio, tendo cada uma, porém, seu campo especial, para melhor esclarecerem, melhor investigarem (...) em benefício afinal, da obra da filosofia universal.*”; *Psicologia – Novos Aspetos da Filosofia Universal*, Livraria Augusto Leite, 1937, p. 1.

2. O CONTRIBUTO DA HISTÓRIA

Começamos por dedicar uma breve reflexão acerca da evolução histórica da freguesia¹⁵³ na administração autárquica portuguesa, pois só à luz dos eventos passados é possível compreender, verdadeiramente, o nosso presente.¹⁵⁴

Os diversos autores concordam que a génese da freguesia encontra-se na divisão eclesiástica paroquial¹⁵⁵, cuja etimologia da própria palavra *fregueses* ou *filigreses* deriva da expressão latina *filii ecclesiae*¹⁵⁶ ou filhos da igreja. A freguesia constitui portanto uma importação para a organização territorial administrativa¹⁵⁷, do modelo paroquial enquanto comunidade religiosa de interesses, e não, uma figura original ou *sui generis* como alguns autores sugerem. Prova disso, é a relação próxima que persiste ainda nos dias de hoje, e que diz respeito, nomeadamente, à denominação e coincidência de limites territoriais entre si.¹⁵⁸

Ainda assim, paróquias e freguesias distinguem-se em torno de um aspeto fundamental: os recursos financeiros aplicados. De facto, contrariamente ao governo de cada freguesia assente num órgão executivo e deliberativo composto por alguns titulares remunerados, as paróquias são administradas, regra geral, por um só ministro religioso ou pároco, que é responsável inclusive por mais do que uma paróquia.

⁽¹⁵³⁾ Sobre a história da freguesia em Portugal, vide, JOSÉ ANTÓNIO SANTOS *As Freguesias – História e Actualidade*, 1.ª Edição, Celta Editora, 1995.

⁽¹⁵⁴⁾ Segundo MARCELLO CAETANO, “a História resume-nos a experiência de séculos, tanto mais valiosa quanto é certo que nela se podem observar as mútuas reacções da lei sobre a prática, e da prática contra a lei.”; in *O Município na Reforma Administrativa*, Empresa Universidade Editora, 1936, p. 17. Também J. THOMAZ LOBO D’AVILA ensina que “para reformar com acerto é necessário ter alguma idéia não só das instituições existentes mas das que as precederam, bem como do estado social e das circunstancias de que nasceram umas e outras; o presente não se pôde ver claro senão á luz do passado.”; in *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 1. Em suma, podemos indicar a relevância do estudo dos eventos passados na célebre frase do filósofo norte-americano de inícios do século XX, GEORGE SANTAYANA, que dizia “aquele que não invoca o passado está condenado a repeti-lo.”

⁽¹⁵⁵⁾ No mesmo sentido J. THOMAZ LOBO D’AVILA, escreve que “a freguesia originou-se no facto dos vizinhos professarem a mesma religião e prestarem culto á divindade no mesmo templo.”; in, *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 88. Vide ainda o cânone 515.º do Código de Direito Canônico.

⁽¹⁵⁶⁾ Vide, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA in *Direito Administrativo*, Prefácio, 2009, p. 298.

⁽¹⁵⁷⁾ As freguesias são carecidas, portanto, do ADN administrativo.

⁽¹⁵⁸⁾ Isto é, particularmente comum na região norte, e nos arquipélagos insulares da Madeira e dos Açores. Por aqui se percebe a razão pela qual, estes territórios representarem metade das 4.259 freguesias existentes à data da reforma autárquica 2011/2013, todavia, ocupavam somente ¼ da superfície total do país. Tudo isto à revelia do desígnio constitucionalmente consagrado no artigo 41.º n.º 4 CRP a propósito da laicidade do Estado.

Não podemos ignorar também, o facto de que, contrariamente à tradição autárquica secular do município que remonta à independência do país, as freguesias surgiram apenas na administração autónoma portuguesa no segundo quartel do século XIX, por intermédio do Decreto de 26 de novembro de 1830.

Por outro lado, e considerando a sua recente narrativa no direito português, a freguesia nunca beneficiou de um papel determinante na organização administrativa autárquica.¹⁵⁹ A este respeito, FREITAS DO AMARAL¹⁶⁰ distingue três períodos históricos. Posição a que aderimos com alguns aditamentos.

Até 1830, como vimos, a freguesia não era entendida como autarquia local, tal como a conhecemos nos dias de hoje. No seu lugar, e por via consuetudinária, a paróquia acumulava as funções eclesiásticas que lhe eram próprias, com algumas funções de administração pública de proximidade que lhe foram confiadas pelo Estado.

Num segundo período temporal, entre 1830 a 1878, a freguesia viria a experienciar um intenso e longo debate político de quase meio século, com sucessivos avanços e recuos¹⁶¹, acerca do mérito ou não, de ser reconduzida ao papel de autarquia local. Seria apenas em 1878, com o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio, que a freguesia faria a sua reentrada definitiva na organização territorial autárquica portuguesa, embora aqui se deva distinguir: o ciclo da I República (1910-1926), a ditadura militar e o Estado Novo (1926-1974), e o período da II República até à atualidade.

A legislação da I República mostrou-se muito favorável às aspirações das freguesias. Desde logo, induzida por uma forte consciência democrática, que os republicanos cobiçavam para o país, a Constituição de 1911 consagrou, expressamente, o princípio da descentralização administrativa.¹⁶²

(¹⁵⁹) Incapaz de se afirmar como autarquia local, a freguesia foi sempre reconduzida à condição de ente local menor e dispensável. O mesmo já não se poderá dizer do município ou concelho. FREITAS DO AMARAL admite que, historicamente, o município é a única autarquia que, vindo já de antes da fundação de Portugal, sempre se manteve na nossa organização administrativa como autarquia local; in *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 527. Na mesma ordem de pensamento CASTANHEIRA NEVES relata que o município é a categoria autárquica com mais profundas e importantes raízes no nosso país; in *Governo e Administração Local*, ob. cit., p. 25.

(¹⁶⁰) In, *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 509.

(¹⁶¹) FREITAS DO AMARAL sintetiza bem este período conturbado e de indecisões políticas, quando escreve o seguinte: “(...) o Governo da Terceira criou as juntas de paróquia e fez das freguesias autarquias locais em 1830; o Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832 excluiu-as da Administração Pública; pouco depois, em 1835 foram-lhe restituídas funções administrativas; mas o Código Administrativo de Costa Cabral tirou-lhas novamente em 1842; e até 1878 a freguesia não foi autarquia local”; in *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 511.

(¹⁶²) Inspirado no texto constitucional suíço de 1891.

A designação inicialmente adotada seria a de *paróquia civil* num claro intuito de laicização do Estado, mas em 1916, a expressão freguesia viria de novo a ser acolhida.¹⁶³ Todavia, a curta e problemática vigência da I República¹⁶⁴, frustrou as intenções republicanas de uma organização administrativa descentralizada, na qual, as freguesias tinham lugar assente.

Já quanto ao período da ditadura militar e, posteriormente, com o Estado Novo, a freguesia, a exemplo, do que sucedeu com as restantes autarquias, seria desmarcada de importância.¹⁶⁵ Esta era encarada como um ente secundário, dependente de escassos recursos financeiros proporcionados pelo concelho, e dotada de um núcleo residual de atribuições e competências.¹⁶⁶

Este paradigma em torno das freguesias viria a ser sofrer profundas alterações com os ideais republicanos do 25 de abril de 1974.¹⁶⁷ De resto, foi apenas com a Constituição de 1976, que a freguesia acolheu, verdadeiramente, alguma notoriedade no âmbito da organização administrativa portuguesa. Esta afirmação encerra, contudo, algumas reservas, a começar pelo facto dessa vontade constitucional resultar de um súbito *processo revolucionário*¹⁶⁸ com as consequentes e legítimas desconfianças.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. Artigo 2.º da Lei n.º 621 de 23 de junho de 1916.

⁽¹⁶⁴⁾ Referimo-nos às sucessivas crises políticas e ao agravamento da conjuntura económica e social de então.

⁽¹⁶⁵⁾ A natureza corporativa do regime então vigente impossibilitava a existência de verdadeiras autarquias locais, tanto ao nível concelhio como ao nível paroquial. Neste sentido, MARTA REBELO, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre o Estado e as Autarquias Locais*, ob. cit., p. 159. Ainda citando JOSÉ CASALTA NABAIS “(...) No regime autoritário vigente entre 1926 e 1974, (...) as autarquias locais deixaram de ser concebidas como o tinham sido durante o século XIX, isto é como administração autónoma face à administração do Estado, para serem vistas basicamente como uma forma especial de administração indirecta do Estado. Pois embora a Constituição de 1933, (...) pudesse ter suportado uma administração autárquica verdadeiramente descentralizada, o certo é que neste, como em muitos outros domínios, se forjou uma realidade constitucional moldada pela legislação ordinária própria de um Estado autoritário que, ao fim ao cabo, pouco tinha a ver com o texto da Constituição”; in *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, ob. cit., pp. 10-11.

⁽¹⁶⁶⁾ Permita-se que aqui seja reproduzido o artigo 124.º n.º 1 da Constituição de 1933, a respeito da organização administrativa territorial então consagrada, e que ajuda a compreender melhor a realidade das freguesias à época: “o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições.”

⁽¹⁶⁷⁾ Ainda assim, “(...) algumas coisas mantiveram-se: a freguesia continua a ser uma autarquia infra-municipal, intimamente ligada ao município em que se integra.”; como de resto constata ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 169.

⁽¹⁶⁸⁾ Concordamos com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, quando afirmam o seguinte: “a CRP nasceu de uma revolução e a ela deve muito do seu conteúdo. Mais do que constituinte de uma revolução, a CRP foi, em alguma medida, constituída pela Revolução. Nesse aspeto a CRP é, como muitas outras, uma constituição de origem revolucionária.”; *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 43. Ainda sobre o mesmo assunto, vide, JORGE MIRANDA, *Constituição e Democracia*, Livraria Petrony, 1976, pp. 125-127.

Se olharmos à conjuntura das autarquias locais à data da *revolução dos cravos*, entendemos deveras o motivo e a amplitude com que a Constituição, concebeu a estrutura da organização administrativa local.

O legislador constituinte quis romper, frontalmente, com a ordem constitucional anterior¹⁶⁹. Para isso, decidiu contrariar o fenómeno de centralização administrativa pelo qual se regeu o Estado Novo, mediante a promessa de implementação de uma “boa nova” assente na descentralização administrativa, mas que se veio a provar excessiva.¹⁷⁰

Motivo pelo qual, expressamos as merecidas reservas diante da organização administrativa constitucionalmente firmada (artigo 236.º CRP), por entendermos constituir o manifesto¹⁷¹ de um conturbado período histórico¹⁷² onde o objetivo primordial foi difundir os sinais de mudança que a revolução pretendia incutir na sociedade portuguesa.¹⁷³

Ocorreu o que podemos designar de efeito pendular¹⁷⁴ entre dois regimes políticos antagónicos e as respetivas doutrinas perfilhadas. Este efeito justifica o porquê

(¹⁶⁹) No pensamento de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA “*não se pode dizer, aliás, que exista uma tradição constitucional portuguesa comum a todas as constituições. Pelo contrário: a história constitucional portuguesa é feita de rupturas mais ou menos profundas, surgindo cada nova constituição em confronto maior ou menor com a precedente. Existem assim duas grandes correntes no constitucionalismo português: de um lado, o constitucionalismo radical, democrático, progressista e revolucionário, representado no vintismo, no setembrismo e no republicanismo; do outro lado, o constitucionalismo liberal-conservador do cartismo e o constitucionalismo reaccionário e autoritário do Estado Novo.*”; *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 22.

(¹⁷⁰) Já em meados do século XIX, J. F. HENRIQUE NOGUEIRA, defendia, sem cair em exageros, como ele próprio adverte, uma descentralização assente, fundamentalmente, no município.

(¹⁷¹) JOSÉ GIL define manifesto como sendo “*uma declaração pública de intenções, uma profissão de fé que visa (mas nem sempre consegue) rasgar o espaço público dominante, abrindo perspectivas para uma nova prática e outra maneira de pensar*”; “Introdução”, in *O Que é o Terceiro Estado?* SIEYES, in Teresa Meneses (trad.), Círculo de Leitores, 2009, p. 14.

(¹⁷²) Sendo um dado adquirido que “*cada Constituição é condicionada de forma determinante pelo momento histórico em que nasceu e pela ambiência que envolve o seu desenvolvimento.*”; RUI MACHETE, *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins – Centro de Estudos Administrativos, 1991, p. 443.

(¹⁷³) Um outro exemplo, desta preocupação que a revolução teve em vincar as suas aspirações de mudança, encontra-se bem visível no texto originário da Constituição, que proclamou um dos mais extensos e completos catálogos de direitos fundamentais à época. Neste caso, porém, o resultado final foi manifestamente positivo e enriquecedor.

(¹⁷⁴) A história está repleta de ensinamentos deste género. Referimo-nos por exemplo à transição do *ancien régime* para a idade contemporânea em resultado da Revolução Francesa de 1789, proclamada sob os célebres princípios universais: *liberté, égalité et fraternité*. Nos anos que se seguiram, França mergulhou num período muitíssimo instável, marcado pelo terror de execuções públicas em massa e sucessivas convulsões políticas. Num curto espaço de tempo, o país experienciou vários regimes políticos: a monarquia constitucional, a república jacobina, a república do diretório, passando pelo império de Napoleão Bonaparte. Porém, em todos estes regimes verificou-se uma matriz comum, assente na preocupação de introduzir na sociedade francesa a respetiva filosofia dogmática, começando por romper com os princípios precedentes.

de um projeto constitucional de si tão ambicioso, vir a revelar-se ficar aquém do desejado, quando posto em prática.¹⁷⁵

Simplemente, no alvoroço da revolução¹⁷⁶, o legislador constituinte de 1976, consagrou soluções desequilibradas em face da realidade do país.¹⁷⁷ Um desajustamento que cada vez mais afigura-se existir, quando o tema em análise é o poder local.

Com a dilatação do espaço temporal em face do ponto de rutura¹⁷⁸, seria de esperar um efeito de normalização dos intentos constitucionais, e por arresto à reformulação da organização territorial autárquica tal como foi, originariamente, concebida.

Tal veio a verificar-se a respeito de outras matérias, por intermédio de sucessivas revisões constitucionais¹⁷⁹, tendo porém, o capítulo das autarquias locais permanecido, irremediavelmente, inalterado.

(¹⁷⁵) Pelo menos, de acordo com as perspetivas mais animadoras projetadas para as freguesias pela ANAFRE, e expressas na obra publicada em 1990, intitulada *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, pp. 91- 106.

(¹⁷⁶) Quanto à sua definição, “*revolução é uma mudança súbita, usualmente violenta e relativamente completa num sistema social. Distingue-se do golpe de estado ou da revolta palaciana que substitui os indivíduos governantes, mas deixa inalteradas as instituições e o sistema de poder da sociedade. (...) O movimento revolucionário procura derrubar o sistema social existente e substituí-lo por outro muito diferente. Diferentemente do reformador que deseja corrigir certas imperfeições na atual ordem social, o revolucionário não considera o sistema como digno de ser salvo.*”; PAUL HORTON and CHESTER HUNT, *Sociologia*, in Auriphebo Berrance Simões (trad.), Editora McGraw-Hill, 1981, pp. 415-416.

(¹⁷⁷) À semelhança do que já havia sucedido no passado com a Constituição liberal de 1822.

(¹⁷⁸) Ou se quisermos do ponto de partida.

(¹⁷⁹) No total, contam-se já sete revisões constitucionais. Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA “*a Constituição na sua forma presente é já bastante diferente da primitiva, mas é ainda a mesma.*”; *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 42. Para mais desenvolvimentos, vide, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 2010, pp. 40-52.

3. A PERSPETIVA GEOGRÁFICA

Desde 1976 a esta parte, o território português sofreu incontornáveis mutações no seu território.¹⁸⁰ Uma das mais notórias foi a expansão e melhoria do sistema de transportes, sobretudo em finais da década 80 e durante toda a década de 90, fruto de avultados financiamentos comunitários, que a adesão¹⁸¹ do nosso país à Comunidade Económica e Europeia, a então *Europa dos Doze*, possibilitou.

Os recursos públicos, então disponíveis, permitiram ao Estado a construção de novas infraestruturas, revolucionando por completo o transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo. Da ligação da rede de transporte nacional à rede transeuropeia, ao transporte multimodal, passando por um ambiente económico favorável¹⁸², a mobilidade¹⁸³ e acessibilidades¹⁸⁴ em Portugal sofreram um significativo incremento em pouco mais de duas décadas.

Adicionalmente, a crescente eficiência dos meios de transportes permitiram uma redução expressiva na relação distância-custo e distância-tempo. A noção de distância deixou de ser entendida em termos absolutos (distância em quilómetros), para ser aferida em termos relativos (distância-custo e distância-tempo). As barreiras físicas e as longas distâncias entre extremos opostos do território continental, e entre este e as ilhas, deixaram de constituir um constrangimento.¹⁸⁵ Tudo isto conduziu, à diminuição do

(¹⁸⁰) Sobre o tema, vide TERESA SÁ MARQUES, “Um Território em Mudança: Padrões Territoriais, Tipologia Urbana e Dinâmicas”, in *Inforgo – Espaços Urbanos*, N.º 14, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, p. 21-42.

(¹⁸¹) O tratado de adesão assinado por Portugal e Espanha entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1986. Os dados estatísticos referentes à extensão das autoestradas transitáveis em 1986 (196,1 km) e 2001 (1659,0 km) demonstram bem esta evolução.

(¹⁸²) Originando uma massificação dos transportes públicos, que rapidamente se estendeu à utilização do automóvel particular.

(¹⁸³) Para DIOGO ABREU “desde o início da Revolução Industrial que, em Portugal, como em todos os outros países e regiões do mundo, se tem vindo a verificar um ininterrupto aumento da mobilidade, especialmente intenso no decorrer do século XX.”; in *Geografia de Portugal – Actividades Económicas e Espaço Geográfico*, Vol. 3, 1.ª Edição, Círculo de Leitores, 2005, p. 334. Também TERESA BARATA SALGUEIRO ensina que “na época contemporânea tem-se assistido a um crescente aumento da mobilidade individual. As pessoas deslocam-se mais e fazem-no a maior distâncias.”; in *A Cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, 1992, p. 370.

(¹⁸⁴) Trata-se de um conceito geográfico “(...) defined as the measure of the capacity of a location to be reached by, or to reach different locations”; JEAN-PAUL, CLAUDE COMTOIS and BRIAN SLACK, *The Geography of Transport Systems*, p. 28.

(¹⁸⁵) CARLOS VEIGA escreve que “os progressos nos transportes, nas telecomunicações e na informática, e a sua confluência, criaram as condições favoráveis para ligar o mundo e torná-lo mais pequeno, mais próximo.”; “Sociedade Digital: Impactos na Sociedade”, in *Direito e Cidadania*, N.º 12/13, março-dezembro, 2001, p. 252. De acordo com TERESA BARATA SALGUEIRO “O transporte visa vencer as descontinuidades próprias da superfície terrestre e tornar próximos lugares geograficamente separados, encurtando a distância entre eles.”; *A Cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, 1992, p. 372.

isolamento das populações entre si, e por acréscimo, na aproximação da administração aos administrados.

Um outro aspeto de ordem geográfica a ter em consideração é o da hierarquia dos lugares. Na verdade, a importância do território é díspar, alternando em função da “(...) importância relativa de cada uma das aglomerações, avaliada tanto do ponto de vista demográfico como funcional; extensão e intensidade das respectivas áreas de influência (...).”¹⁸⁶

No caso das freguesias, a sua centralidade é diminuta, ou mesmo inexistente quando confrontada com a do respetivo município. Basta pensarmos na realidade apagada existente em redor das sedes de freguesia e que contrasta com o dinamismo social, económico e cultural, que se desenvolve em torno das sedes de municípios.

Por essa razão, o território circundante às sedes de municípios é, em regra, qualificado como sendo um lugar central, o mesmo não sucede com as sedes de freguesia, com exceção porventura de algumas integradas em grandes cidades. De resto, os principais serviços públicos da administração pública, designadamente, repartição de finanças, segurança social, conservatórias do registo, forças de segurança e tribunais, localizam-se junto às sedes de município. Também o sector privado¹⁸⁷ é avocado pelo efeito centralizador que o município incorpora, consumindo deste modo, a relevância de todas as freguesias que nele coexistem.¹⁸⁸

O município é portanto a única autarquia local capaz de melhor prosseguir o interesse público das populações¹⁸⁹, beneficiando de um conjunto de serviços públicos e

(¹⁸⁶) JOÃO FERRÃO, “Rede Urbana Portuguesa: Uma Visão Internacional (I)”, in *Revista Janus*, 2001. Vide ainda: TERESA BARATA SALGUEIRO, *A Cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, 1992, e JACQUELINE BEAUJEU-GARNIER, *Geografia Urbana*, in Raquel Soeiro de Brito (trad.), 2ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

(¹⁸⁷) Instituições bancárias, comerciantes, advogados, entre outros.

(¹⁸⁸) JOSÉ ANTÓNIO SANTOS reconhece, igualmente, este designio dizendo que “as freguesias inseridas na malha urbana das sedes dos municípios carecem de espaço funcional para a consecução de qualquer actividade relevante, em virtude de, na prática, essas áreas urbanas estarem quase exclusivamente confiadas à acção e aos meios camarários. Simultaneamente, é na edilidade municipal que as populações depositam as suas expectativas para a resolução dos problemas e aspirações na causa pública.”; in *As Freguesias – História e Actualidade*, 1.ª Edição, Celta Editora, 1995, pp. 97-98. Do mesmo modo ARMANDO PEREIRA e M. CASTRO DE ALMEIDA, salienta que “os residentes são simultaneamente munícipes e fregueses, mas é mais como munícipes que os cidadãos se assumem, já que é relativamente ao município que se estabelece uma rede maior de ligações, dependências e responsabilidades, o mesmo se verificando no sentido contrário.”; in *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto Editora, 1985, p. 13.

(¹⁸⁹) Na verdade, a autarquia local município mostra-se ser “(...) mais adequada [do que a freguesia] ao prosseguimento de boa parte das funções que é necessário desenvolver e portanto com a existência a nível municipal de uma estrutura técnica e administrativa de suporte robusta e suficientemente diversificada, em termos das especializações técnicas imprescindíveis ao desenvolvimento dos serviços públicos em causa.”; Idem, ibidem p. 15.

privados que orbitam à sua volta, e que lhe permitem assegurar uma maior celeridade e eficácia de atuação para com os particulares.

Um último aspeto geográfico a ter em consideração é o da população e território português. Observando o mapa europeu, Portugal é sem dúvida um país de pequena/média dimensão.¹⁹⁰ Segundo dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2014 a população total residente representava cerca de 10,3 milhões¹⁹¹ (vide Anexo V), enquanto, que o território sob a soberania portuguesa¹⁹² esgota somente pouco mais de 92.000,00 Km² (vide Anexo VI).

Esta realidade não pode ser alterada nem ignorada pelo Estado, exigindo-se portanto, um mínimo de coerência entre a dimensão do país e a sua máquina política e administrativa.¹⁹³ Por outro lado, não se esqueça que as atuais freguesias não são dotadas de população e território suficientes para prosseguir interesses locais, que cada vez mais, se tendem a dilatar.

(¹⁹⁰) Segundo ORLANDO RIBEIRO, “*Portugal forma um rectângulo, alongado no sentido norte-sul, na faixa ocidental da Península Ibérica, de cuja superfície ocupa pouco mais de um quinto. Disposto entre os paralelos de 37° e 42° N, mede 561 km de comprimento máximo norte-sul, e a largura leste-oeste varia entre 218 e 112 km.*”; *Geografia de Portugal*, Vol. I, Suzanne Daveau (org.), Edições João Sá da Costa, p. 26.

(¹⁹¹) Derivado dos fenómenos demográficos de litoralização e bipolarização das áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP), assistiu-se nos últimos anos a uma maior concentração populacional em pequenas parcelas do território. Exemplo disso mesmo são as AML e AMP, que embora representem apenas 5% da superfície do território nacional, são habitadas por, aproximadamente, 42% da população total do país. Estes dados estatísticos, são reveladores de uma distribuição assimétrica da população pelo território.

(¹⁹²) Constituído pelo território historicamente definido no continente europeu e pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira (artigo 5.º CRP).

(¹⁹³) JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 23. No mesmo sentido MARCELLO CAETANO afirma que “*Portugal continental é um país pequeno que a facilidade de comunicações tornou mais pequeno ainda. Daí resultam várias consequências a tomar em conta.*”; in *O Município na Reforma Administrativa*, Empresa Universidade Editora, 1936, p. 10.

4. A CIÊNCIA ECONÓMICA

A ciência económica ensina-nos que os recursos e bens disponíveis são escassos¹⁹⁴, e por essa razão obriga-nos a escolher, e escolhas eficientes.¹⁹⁵ Isto é válido tanto para os agentes económicos privados, como para a *public choice*.¹⁹⁶

Na verdade, a administração pública está confinada a agir num contexto de grandes constrangimentos orçamentais. As receitas públicas¹⁹⁷ provenientes, em grande parte da liquidação de impostos¹⁹⁸, constituem recursos escassos à satisfação do infundável interesse público. A circunstância de existir uma sobreposição de atribuições associada à prossecução do interesse público subjacente ao mesmo território¹⁹⁹, é um péssimo exemplo que acarreta ineficiências ao nível da gestão dos recursos públicos

(¹⁹⁴) É na escassez que reside toda a problemática da justiça social, no acesso a recursos de alimentação, saúde, habitação, segurança, emprego, etc. “*Que produzir, como e para quem não levantariam problemas se os recursos fossem ilimitados. (...) Não haveria, então, bens económicos, isto é, bens que fossem relativamente escassos; e dificilmente poderia existir qualquer necessidade de estudar economia ou de economizar.*”; PAUL SAMUELSON, *Economia*, ob. cit., p. 37. Ainda sobre o tema, vide: MICHAEL PARKIN, MELANIE POWELL and KENT MATTHEWS, in *Economics*, Fourth Edition, Addison-Wesley, 2000; RICHARD LIPSEY and ALEC CHRYSTAL, in *Economics*, Tenth Edition, Oxford University Press, 2004; JOHN SLOMAN, in *Economics*, Fourth Edition, Pearson Education, 2000; ROBERT EKELUND JR and ROBERT TOLLISON, *Economics: Private Markets and Public Choice*, Addison-Wesley, 2000, e MANUEL CARLOS LOPES PORTO, in *Economia: Um Texto Introdutório*, 2.ª Edição, Almedina, 2004.

(¹⁹⁵) O que implica a ponderação dos custos/benefícios resultantes de cada uma das escolhas alternativas. De acordo com JAMES GWARTNEY, RICHARD STROUP and RUSSELL SOBEL, “*the human desire for goods is virtually unlimited. We cannot, however, have more of everything. Both individually and collectively we face a constraint called scarcity. Goods are scarce because people’s desire for things is far greater than what is freely available from nature. Because scarcity prevents us from having as much as we would like of economic goods, we are forced to choose from a restricted set of potential alternatives. Choice, the act of selecting among alternatives, is the logical consequence of scarcity.*”; in *Economics: Private and Public Choice*, Ninth Edition, The Dryden Press, p. 7. Isto significa que “*(...) choices must be made among a limited set of possibilities, in full recognition of the inescapable fact that decision to have more of one thing means that we will have less of something else.*”; in WILLIAM BAUMOL and ALAN BLINDER, in *Economics: Principles and Policy*, Eighth Edition, Harcourt College Publishers, p. 52.

(¹⁹⁶) A escolha pública está frequentemente associada a um fenómeno que dá pelo nome de *soft budget constraint*. Na verdade, os agentes privados (pessoas singulares ou coletivas), que contam com o espectro da insolvência, são incentivados a pautar as suas escolhas pela racionalidade económica. A administração pública pelo contrário, por contar com o saco sem fundo do financiamento estadual, gera em última análise a acumulação de circunstâncias que propiciam as ineficiências, sobejamente, conhecidas do sector público: o desperdício de recursos, a corrupção, o clientelismo, entre outros; FERNANDO ARAÚJO, *Introdução à Economia*, pp. 628-630. Em democracia, as escolhas públicas são também, e na maior parte das vezes o são, influenciadas por critérios eleitoralistas, que porém, nada tem a ver com uma governação eficiente. Cfr. ROBERT EKELUND JR and ROBERT TOLLISON, *Economics: Private Markets and Public Choice*, ob. cit., p. 11.

(¹⁹⁷) Meios financeiros pelos quais, as entidades públicas dão cobertura às despesas inerentes à satisfação das necessidades públicas.

(¹⁹⁸) Os impostos podem ser entendidos, em sentido metafórico, como o preço a pagar por pertencer a uma sociedade moderna.

(¹⁹⁹) Referimo-nos ao município e às freguesias sitas na sua circunscrição.

locais.²⁰⁰ O atual modelo de organização autárquica é insustentável ao insistir preservar uma estrutura disfuncional de duplicação de autarquias com os consequentes dispêndios de recursos humanos, financeiros e bens materiais, afetos aos interesses locais que são os mesmos, mas prosseguidos por intermédio de pessoas coletivas distintas. Importa frisar que tais desperdícios são tolerados em prejuízo dos próprios fregueses.

Várias são as freguesias, em que o vencimento salarial dos funcionários afetos ao atendimento ao público, esgota uma parte substancial das verbas financeiras que tem à sua disposição, ficando a autarquia impedida de contratar assistentes operacionais para o exercício das suas atribuições legalmente adstritas.²⁰¹

A realidade socioeconómica do país demanda que a organização administrativa territorial seja eficiente e criada à estrita medida das necessidades de satisfação do interesse público das respetivas populações.

(²⁰⁰) Veja-se o eloquente discurso de MARCELLO CAETANO quando diz o seguinte: “*país pequeno, Portugal é um país pobre, onde boa administração significa rigorosa economia. E como se economisa? Simplificando gastos gerais, evitando portanto, duplicações ou multiplicações de despesa em pessoal e material – o que se consegue pela centralização dos principais serviços públicos.*”; in *O Município na Reforma Administrativa*, Empresa Universidade Editora, 1936, p. 11.

(²⁰¹) Escusado será dizer, que nestes casos, as freguesias não prosseguem nenhum interesse público significativo.

5. CONSIDERAÇÕES DA PSICOLOGIA

Estranhamente, ou talvez num prisma mais discreto que as outras ciências sociais até aqui examinadas, a psicologia não deixa de ser relevante para o nosso objeto de estudo, antes pelo contrário. Uma eventual extinção da autarquia local freguesia implicaria um inequívoco efeito negativo na mente dos cidadãos: o sentimento de abandono das populações locais.

Este é um problema sério admitimos. Paragens do território português existem, que seguramente fogem à ideia de Estado unitário vertido no artigo 6.º n.º 1 CRP, onde a freguesia é por vezes o único *rosto* da administração pública aos olhos dos particulares.²⁰² Referimo-nos aqui, ao mesmo efeito psicológico que preside ao encerramento de centros de saúde, tribunais, estabelecimentos de ensino, ou à mobilização de forças policiais, por exemplo.

Contudo, embora análogas na sua génese, as repercussões provenientes de uma eventual supressão das freguesias são muito diferenciadas, comparativamente, aos casos anteriores. A intensidade com que este isolamento se refletiria nos indivíduos seria, manifestamente, menor no primeiro modelo de governação, já que, as freguesias não garantem nenhum serviço público entendido como indispensável ao funcionamento da coletividade.

Por outro, e ao invés do encerramento daqueles serviços públicos essenciais²⁰³, os prejuízos decorrentes da extinção da freguesia podem ser perfeitamente mitigados. Como? Assegurando os mesmos serviços públicos de proximidade às populações, por intermédio dos recursos humanos e das sedes de freguesia, mas sob a égide do município, ou seja, adotando-se um modelo de desconcentração de serviços.

Não menos verdade, é o facto que tal sentimento se tende a desvanecer com o alargamento da barreira temporal, sendo certo que esse abandono não seria experimentado sequer pelos novos indivíduos no futuro. O mesmo não se pode dizer acerca dos serviços públicos suprimidos que comprometem, em qualquer caso, o bem-estar presente e futuro de cada um.

(²⁰²) Veja-se o caso de freguesias sitas em áreas remotas, rurais e interiores do país, nomeadamente, nas regiões do Alentejo e de Trás-os-Montes.

(²⁰³) Para mais desenvolvimentos sobre o tema vide RICARDO J. AMARAL DA COSTA, “Os Serviços Públicos Essenciais - Perspetiva Geral”, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, N.º 70, junho, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, 2012, pp. 51-82.

6. A DIMENSÃO POLÍTICA²⁰⁴

Neste domínio, são dois os aspetos que podem ser úteis a melhor compreender o porquê de se argumentar pela extinção da freguesia. Começemos pelo primeiro. É em torno do município, e não da freguesia, que se concentra a democracia local.²⁰⁵ As próprias forças partidárias não o escondem. Dentro do universo das eleições autárquicas²⁰⁶, a eleição para o órgão executivo do município, a câmara municipal, é sem sombra de dúvida a mais importante e também por isso a mais disputada.

É nos municípios de Lisboa, Vila Nova de Gaia, Porto, Braga, Faro e Coimbra, no território continental, e nos municípios do Funchal, Ponta Delgada e Angra do Heroísmo, no caso do território insular, que se concentram as principais batalhas e personalidades políticas. O mesmo não sucede a propósito de nenhuma das respetivas freguesias dos seus domínios territoriais.

Isto reflete bem a grandiosa dimensão política que o município emana, contrariamente à freguesia, cuja eleição do órgão deliberativo e a sua governação, são vistas como meras formalidades. Se assim é perguntar-se-á então, quais os interesses políticos que se resguardam por detrás de cada freguesia? A nossa resposta é perentória.

Em face de um ato eleitoral, seja ele de que natureza for, os partidos políticos procuram mobilizar o eleitorado a aderir ao seu programa partidário, fazendo-o desde logo, ao nível da circunscrição da freguesia.

(²⁰⁴) O conceito de *política* pode ser definido como a atividade dos homens que se dispõem a servir os seus semelhantes, criando-lhes benéficas condições de vida; DELFIM SANTOS, *Obras Completas*, Vol. I, 2.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982, p. 467. Do mesmo modo, J. F. HENRIQUES NOGUEIRA entendia que “*o fim da política ou arte de reger as nações, não é outro senão promover, por via de instituições acomodadas aos tempos e aos lugares, a felicidade publica.*”; in *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, ob. cit., p. 3.

(²⁰⁵) “*Pode afirmar-se até que quanto mais pequenas forem essas comunidades menor é o significado da democracia local. Esta só se manifesta verdadeiramente em termos de poder dos cidadãos (motivando inclusive uma maior participação destes) quando eles são chamados a resolver, dentro do princípio da subsidiariedade, problemas relevantes de comunidades locais extensas e populosas como são, por exemplo, os do urbanismo e do ordenamento do território, do saneamento, da eliminação de resíduos e dos equipamentos de interesse local da mais variada natureza.*”; quem o diz é ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005, p. 16. FREITAS DO AMARAL reconhece, igualmente, que é em torno do município que se estrutura a democracia local: “*o município é um autêntico viveiro de vocações políticas, e uma escola de formação de quadros para a vida política nacional*”; in, *Curso de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 527. No mesmo sentido, J. F. HENRIQUES NOGUEIRA afirmava que “*o município é a melhor escola da educação política. Nelle os cidadãos aprendem a usar dos seus direitos e a cumprir os seus deveres políticos (...).*”; in *O Município no Século XIX*, Typographia Francisco Luiz Gonçalves, p. 154.

(²⁰⁶) As primeiras eleições autárquicas realizaram-se no ano de 1977. A data marcou o início da democracia local em Portugal.

Isto justifica a razão pela qual, as principais forças partidárias insistem numa influência de proximidade aos cidadãos eleitores, através da multiplicação de sedes partidárias em diversas freguesias inseridas no mesmo município.

A importância política da freguesia é por isso paradoxal, e até certo ponto perversa. Como já vimos, os seus órgãos autárquicos não aliciam nenhuma notoriedade política, sendo certo, que é na circunscrição territorial da freguesia, particularmente, nas zonas rurais, que as diversas forças partidárias congemina todos os atos eleitorais.

Mas o que à primeira vista pode parecer inofensivo constitui na verdade, um grande malefício à paz e convivência social das suas populações, pelo facto, de ser no seu território que se travam intensas e acesas disputas políticas, fontes de conflito de variadíssimas espécies, que em tudo são prejudiciais às suas gentes.²⁰⁷ Desta reflexão resulta no nosso entender, o principal motivo pelo qual a grande maioria das personalidades políticas alega ser defensora da tese clássica, a fim de pactuar com uma instrumentalização política das freguesias, evidenciando interesses alheios à sua condição de autarquia.

Em segundo lugar, importa salientar aquilo que nos parece ser uma grave incoerência ao nível da representatividade dos órgãos das freguesias. Um rápido olhar para as reuniões da assembleia e da junta de freguesia, levar-nos-ia a pensar porventura, que são compostas por vários elementos que asseguram a representatividade dos interesses dos fregueses.²⁰⁸ É uma verdade mentirosa. Confuso? Passemos à explicação.

Se por um lado, é verdade que os órgãos da freguesia são constituídos por um número razoável de membros²⁰⁹, não deixa de ser mentira, que a grande maioria dos eleitos locais exerce o seu mandato a tempo inteiro. Este detalhe faz toda a diferença, pois revela que a maior parte dos representantes eleitos, particularmente, das juntas de freguesia, não dispõem do tempo necessário, à auscultação dos problemas da comunidade local, nem tão pouco, para debater e discutir de entre as possíveis soluções, a melhor.

(²⁰⁷) De acordo com, SOARES MARTINEZ “*será admissivelmente prejudicial (...) porque não parece aconselhável que (sendo o objectivo a atingir a paz social) as desinteligências partidárias se projectem na simplicidade da vida e da administração das freguesias.*”; in *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Verbo, 1978, p. 262. No mesmo sentido, vide, ANTÓNIO VITORINO “As Freguesias e a Revisão Constitucional”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, p. 69.

(²⁰⁸) Vide em especial, ANA GABRIELA ROCHA “O Estatuto dos Eleitos da Freguesia”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 225-240.

(²⁰⁹) Veja-se, o artigo 5.º quanto à composição da assembleia de freguesia, e o artigo 24.º no caso da composição do órgão executivo da freguesia, ambas disposições normativas da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

O próprio presidente de junta, só exerce o cargo a tempo inteiro quando a freguesia tenha mais de 10.000 eleitores, ou então, mais de 7.000 eleitores e uma área superficial mínima de 100 Km², diz-nos o artigo 27.º n.º 2 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. E como se sabe, freguesias desta dimensão não constituem a regra.

Ora, não se compreende, o argumento que sai em defesa das freguesias dizendo que aquelas por se encontrarem, alegadamente, mais próximas das populações podem, rapidamente, detetar e solucionar as dificuldades do quotidiano. Para governar um território, é antes de mais necessário, que os representantes percam tempo a conhecê-lo, a dialogar com os seus habitantes e com os diferentes sectores económicos, de modo a ter uma visão realística dos principais problemas, e não apenas dos assuntos que lhes são dados a conhecer diretamente pelos fregueses junto da sede de freguesia.²¹⁰

É de conhecimento geral, que as freguesias são governadas a *part-time* e em modo de *piloto automático*. Quer isto dizer que, sem meios humanos qualificados, e com eleitos em regime de meio tempo, o órgão executivo está limitado a uma mera gestão ordinária das despesas e receitas da sua autarquia. Tudo para demonstrar que se à falta de recursos humanos juntarmos o amadorismo dos eleitos locais, conseguimos ter uma boa perspetiva de como vão as nossas freguesias: empobrecidas na sua democracia.²¹¹

De facto, com o passar dos anos, as freguesias deixaram de ser um dos principais palcos da democracia e da participação assídua dos cidadãos. A participação popular que ainda resiste foi sendo, paulatinamente, absorvida pela ação administrativa das câmaras municipais, e municipalizou-se.

Somados todos estes fatores agravantes, chegamos à conclusão que fica igualmente, prejudicado outro dos principais argumentos à subsistência das freguesias como autarquia: a sua alegada importância para a consolidação da organização democrática do Estado.

⁽²¹⁰⁾ Devendo os dirigentes locais promover este *modus operandis* ao longo de todo o mandato.

⁽²¹¹⁾ Vide, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA “A Difícil Democracia Local e o Contributo do Direito”, in *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Almedina, 2004, pp. 95-113.

7. DO DIREITO

7.1 Princípio da Autonomia Local²¹²

A autonomia local constitui um dos mais importantes princípios constitucionais em matéria de organização descentralizada do Estado. O mesmo encontra-se previsto no artigo 6.º n.º 1 CRP²¹³ e artigo 3.º n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL).²¹⁴ Tal como está plasmado na nossa Constituição, o princípio da autonomia local traduz-se num limite ao princípio do Estado unitário.

A autonomia das autarquias locais deve ser entendida no âmbito dos seus pressupostos²¹⁵, como sendo dotadas: *i)* de personalidade jurídica; *ii)* de órgãos representativos democraticamente eleitos pelo substrato pessoal da autarquia (autoadministração)²¹⁶; *iii)* de uma esfera mínima razoável de atribuições próprias, que não pode ser esvaziada pela lei quanto ao seu conteúdo essencial; *iv)* de autonomia normativa (artigo 241.º CRP), e *v)* património e finanças próprias suficientes à prossecução das suas atribuições, quiçá, o seu elemento mais relevante (artigo 238.º n.º 1 CRP).²¹⁷

(²¹²) Sobre o assunto, vide, ARTUR MAURÍCIO, “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 625-657, e JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993, pp. 110-214. Diga-se a este respeito, que a teoria clássica da autonomia local, então apelidada de *pouvoir municipal*, foi desenvolvida pela primeira vez em França após a Revolução Francesa, por intermédio do seu autor HENRION DU PANSEY.

(²¹³) A expressão *autonomia das autarquias locais* é pleonástica, compreendendo a autonomia paroquial, municipal, e regional.

(²¹⁴) Ratificada por Portugal no dia 18 de dezembro de 1990, a CEAL entrou em vigor na nossa ordem jurídica em 1 de abril de 1991.

(²¹⁵) De destacar, o facto das autarquias locais serem desprovidas de autonomia estatutária, sendo a sua organização definida, diretamente, pelo órgão de soberania Assembleia da República (artigo 165.º n.º 1, alínea q) CRP), contrariamente, ao que sucede com as instituições de ensino superior que gozam de *potestas statutiendi*, nos termos do artigo 76.º n.º 2 CRP.

(²¹⁶) Esta conclusão retira-se da própria definição constitucional de autarquias locais, positivada no artigo 235.º n.º 2 CRP.

(²¹⁷) A autonomia financeira pode versar sob diversas realidades. “*Deste modo, fala-se em autonomia patrimonial, para designar o poder de possuir património próprio e tomar as decisões relativas a ele no âmbito da lei; em autonomia orçamental, para designar o poder de ter orçamento próprio e a gestão das correspondentes receitas e despesas; em autonomia de tesouraria, para designar o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento; e em autonomia creditícia para designar o poder de contrair dívidas, pelo recurso a operações financeiras de crédito, assumindo as correspondentes responsabilidades.*”; JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, ob. cit., p. 135. Além destas, a autonomia financeira das autarquias locais abrange ainda, nos termos do artigo 238.º n.º 4 CRP, a autonomia tributária (ex.: arrecadação de impostos locais, deliberação de derramas, cobrança de taxas), introduzida pela revisão constitucional de 1997.

De acordo com JOSÉ CASALTA NABAIS, “a autonomia local no nosso actual texto constitucional está orientada, não apenas para a eficácia e funcionalidade do conjunto da administração pública, mas também para a realização da democracia e equilíbrio dos diversos pólos de poder que o pluralismo social nos consente.”²¹⁸

Na verdade, o poder político não se esgota nos órgãos de soberania, antes, manifesta-se também por intermédio do poder local, enquanto um dos pilares que sustentam a organização democrática do Estado (artigo 235.º n.º 1 CRP). Sublinhe-se aliás, que a garantia da autonomia local impõe-se ao próprio poder de revisão constitucional, na medida em que, é configurada como um limite material de revisão (artigo 288.º, alínea n) CRP).

Todavia, e porque nem tudo é exemplar, verifica-se existir um défice assinalável quanto à concretização deste princípio. Não podemos deixar de acompanhar a doutrina²¹⁹ que reivindica que os órgãos representativos das autarquias locais, devam dispor de legitimidade processual para agir junto do Tribunal Constitucional a fim de requer a fiscalização abstrata da constitucionalidade, *máxime* sucessiva (artigo 281.º n.º 2 CRP), de eventuais normativos que ofendam o princípio da autonomia local.

Resta dizer, que a consagração de uma administração local sem freguesias não constituiria uma violação deste princípio, na medida em que, não deixariam de existir outros níveis de autarquias locais.

De facto, o princípio da autonomia local não prevê a obrigatoriedade de existirem freguesias, tão-só, que subsistam pessoas coletivas públicas de população e território, distintas do Estado, que prossigam através de órgãos representativos um núcleo substancial de atribuições e interesses próprios das respetivas comunidades. A *ratio* deste princípio, não reside pois, na consagração de um modelo estruturado em três níveis de entidades locais, nos precisos termos em que a nossa Constituição enuncia hoje.

⁽²¹⁸⁾ “A Autonomia Local”, ob. cit., pp. 158-159.

⁽²¹⁹⁾ Sobre o tema, vide, JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local”, ob. cit., pp. 201-214, e ARTUR MAURÍCIO, “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 627-628.

7.2 Princípio da Aproximação da Administração às Populações

Este princípio de organização da administração pública²²⁰, tem acolhimento constitucional no artigo 267.º n.º 1, e concretização legal no artigo 5.º n.º 2 CPA. Um dos principais argumentos que a doutrina dominante emprega para justificar o papel da freguesia, decorre precisamente, da alegada proximidade para com os administrados.

Mas será isto uma verdade incontestável? Pensamos que não. De facto a sua dimensão administrativa é residual. Tanto o rol de atribuições²²¹ (artigo 2.º e 7.º LAL), como as competências²²² próprias da assembleia de freguesia (artigo 17.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e artigos 8.º a 10.º LAL), e da junta de freguesia (artigos 15.º, 16.º e 19.º LAL) são francamente diminutas.²²³ Mas aquele raciocínio consegue ser mais falacioso ainda. Isto porque, sendo o âmbito de atuação da freguesia, já de si escasso, muito menor são as competências das juntas de freguesia, diretamente, vocacionadas para a proximidade aos administrados.²²⁴

Estas podem resumir-se no seguinte: *i)* no atendimento e prestação de esclarecimentos aos fregueses; *ii)* aprovação de operações urbanísticas em imóveis integrados no domínio patrimonial privado da freguesia; *iii)* facultar a consulta pelos interessados dos planos municipais de ordenamento do território; *iv)* conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausolés e sepulturas perpétuas; *v)* proceder ao registo e ao licenciamento de canídeos e gatídeos; *vi)* lavrar termos de identidade e justificação administrativa; *vii)* passar atestados; *viii)* e por fim, licenciamento das atividades de venda ambulante de lotarias, arrumador de

(²²⁰) MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS escrevem que “a aproximação da administração pública das populações assenta no pressuposto de que as necessidades coletivas são melhor satisfeitas através de pessoas coletivas, órgãos e serviços administrativos próximos daqueles que as experimentam”, in ob. cit., *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, p. 144.

(²²¹) Fins ou interesses que a Lei incumbe prosseguir a determinada pessoa coletiva de direito público.

(²²²) Conjunto de poderes funcionais que a Lei confere aos órgãos de determinada pessoa coletiva pública para a prossecução das suas atribuições.

(²²³) JOSÉ GONÇALVES SAPINHO confirma, precisamente, esta realidade dizendo que “na verdade, a sua capacidade funcional e administrativa não ultrapassa os atestados de residência e pobreza e o recenseamento eleitoral.”; “Introdução ao Debate Público Sobre o Papel das Freguesias na Administração Portuguesa”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, p. 16.

Por apenso é igualmente reduzida a autonomia financeira da freguesia. Em sentido contrário, FRANCISCO VALENTE defende que “são amplos os leques das atribuições da freguesia e das competências dos seus órgãos (...)”; in *Administrar a Freguesia*, Imprensa de Coimbra, 1991, p. 31.

(²²⁴) No parecer elaborado pela assembleia de freguesia de Porto Salvo, sobre a reorganização do seu território, é possível ler-se: “muito embora não possua as competências necessárias à resolução de muitos dos problemas com que os fregueses se deparam no seu dia-a-dia, a junta [de freguesia] é o veículo por excelência do encaminhamento desses problemas (...)”; in *Parecer – O Futuro Começa Hoje*, 2012, pp. 11-12. Num ato de desabafo, é a própria freguesia que admite a sua manifesta incapacidade em intervir, diretamente, na resolução dos problemas sentidos pelos seus fregueses.

automóveis²²⁵, atividades ruidosas de carácter temporário, tais como, festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes.²²⁶ Note-se por exemplo, que desde 2008, o recenseamento eleitoral, uma das mais importantes competências das juntas de freguesia até então, passou a ser prosseguida pela Direcção-Geral de Administração Interna, por intermédio da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE), que é suportada pelo Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE).²²⁷

Com exceção das questões organizativas, de funcionamento, e de gestão, as principais competências da freguesia dizem respeito: *i*) à colaboração com outras entidades administrativas, por excelência o município e *ii*) à gestão e conservação de equipamentos coletivos. Um contra senso porventura, se pensarmos no rótulo que se têm dado às freguesias, como tratando-se de autarquias cuja satisfação do interesse público se desdobra paredes meias com os problemas sentidos pelos fregueses. A realidade, porém, é muito diferente.

Proximidade não significa, colaborar com o sistema de proteção civil, facultar informação estatística, participar na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, nem conservar parques infantis, fontanários ou abrigos de passageiros, para dar somente alguns exemplos. Todas estas necessidades coletivas podem, e na maior parte casos, seriam melhor satisfeitas pelos municípios. Aliás, o principal contributo da freguesia para a concretização da função administrativa resulta, essencialmente, de dois aspetos que importa fazer menção, tendo o município um lugar de plena evidência em ambos os casos. Desde logo, e em primeiro lugar, falamos do conjunto de competências delegadas²²⁸ pela câmara municipal nas juntas de freguesia

(²²⁵) Diga-se porém, que a opção legislativa em conceder estas duas novas competências às juntas de freguesias é, manifestamente, infeliz. Senão vejamos. Sobretudo, no primeiro caso, trata-se de uma atividade em que a lógica de mercado obriga a uma constante deslocação dos seus intervenientes no espaço. Considerando pois, que a licença concedida por uma determinada freguesia só pode ter eficácia dentro da sua circunscrição territorial, na prática, o vendedor ambulante ver-se-á obrigado a pedir diversas licenças para o mesmo efeito, mas com as consequentes duplicação de taxas, eventualmente, associadas à emissão do respetivo alvará, para nem mencionar o dispêndio de tempo para proceder ao requerimento e levantamento das ditas licenças. É caso para pergunta-se então, onde está a proximidade e a célere resolução dos problemas dos cidadãos levados a cabo pelas freguesias?

(²²⁶) Sendo certo, que na prática apenas os pontos: *i*), *v*), *vi*), *vii*) e *viii*), tem alguma expressão corrente. As competências enunciadas neste último ponto constituem uma novidade da LAL, decorrente do reforço das competências próprias das freguesias, e que funcionou como *moeda de troca* pela reorganização administrativa do território das freguesias.

(²²⁷) Esta plataforma eletrónica promove, oficiosamente, o recenseamento eleitoral de todos os cidadãos nacionais, residentes em território português que completem 17 anos de idade (artigos 1.º e 3.º n.º 2 da Lei n.º 13/99, de 22 de março).

(²²⁸) Segundo ISABEL CELESTE FONSECA “(...) a transferência de competências que se opera por lei depois de efectuada tem carácter definitivo e universal (ao contrário do que acontece com a delegação de competências por via do contrato, pois esta nem é definitiva, nem é universal.”; “Transferência

(artigos 117.º n.º 2, e 131.º e segs. LAL e artigos 44.º e segs. CPA)²²⁹, através da celebração espontânea de contratos interadministrativos (artigo 120.º n.º 1 LAL).²³⁰

Todavia, a prática tem revelado algumas fragilidades²³¹ deste sistema de repartição de competências entre órgãos do município e das freguesias. Desde a criação de privilégios para as juntas de freguesia da mesma força política que a câmara municipal²³², potenciando-se desigualdades entre freguesias sitas no mesmo município²³³; à falta de transparência e fiscalização da execução dos ditos contratos; passando por conflitos negativos e positivos de competências e consequente paralisação e burocratização da função administrativa local, são muitos os pontos negativos por onde destacar.

Por último, mas não menos importante, não se pode olvidar que as freguesias prestam, na maior parte das vezes, serviços desconcentrados das instâncias municipais.

Daqui podemos retirar três conclusões: i) não se vislumbra atualmente uma distinção patente entre aquilo que poderia ser os interesses próprios dos fregueses dos demais interesses dos munícipes; ii) apesar do seu estatuto formal de autarquia local, constitucionalmente autónoma ao município, em que se integra, a realidade administrativa comprova que aquelas levam a cabo, regra geral, as políticas definidas pelos órgãos do município; e iii) sendo que na maior parte dos casos, as principais mais-valias para os fregueses relacionadas com uma ação administrativa local, são oriundas

(Contratualizada) de Atribuições e Competências a Favor das Freguesias: Possibilidades de Ganhos e Perdas?”, in *Direito Regional e Local*, N.º 21, janeiro-março, CEJUR, 2013, p. 15.

Vide ainda, SÉRGIO PRATAS, “Delegação de Competências dos Municípios nas Freguesias. O Novo Quadro Legal”, in *Revista de Administração Local*, N.º 258, CEDREL, 2013, pp. 689-702.

⁽²²⁹⁾ JOSÉ ANTÓNIO SANTOS relembra que “*por carência de estruturas, meios humanos e recursos financeiros próprios este nível de administração autárquica actua funcionalmente em grande medida em articulação com os municípios.*”; in *As Freguesias – História e Actualidade*, ob. cit., p. 81.

⁽²³⁰⁾ A celebração de contratos de delegação de competências, pressupõe a prévia autorização de ambos os órgãos deliberativos das autarquias proponentes, nos termos dos artigos 9.º n.º 1, alínea g) e 25.º n.º 1, alínea k) LAL.

⁽²³¹⁾ SÉRVULO CORREIA adverte que “*(...) não pode o legislador permitir que paixões momentâneas possam conduzir a formas irrealistas de distribuição de recursos e de transferência de competências que esvaziem o município de um mínimo incompressível de capacidades de actuação sem o qual se frustraria a garantia da autonomia municipal que a Constituição consagra. O membro da freguesia, que também é munícipe, seria aliás, mais prejudicado do que beneficiado sempre que se viesse a assistir a uma redistribuição irrealista de recursos a favor de estruturas desprovidas, no caso concreto, de condições humanas e técnicas ou de dimensão que permitissem rentabilizá-los.*”; “*As Freguesias Perante os Municípios: Autonomia e Complementaridade*”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, p. 27.

⁽²³²⁾ No mesmo sentido, JOSÉ ANTÓNIO SANTOS explica que “*(...) pode a autarquia concelhia privilegiar esta ou aquela freguesia e ostracizar liminarmente as geridas por órgãos de diferente coloração ou de distinta conduta política, como amiúde sucede.*”; in *As Freguesias – História e Actualidade*, ob. cit., p. 103.

⁽²³³⁾ Ainda que tais práticas sejam proibidas, derivado à consagração legal dos princípios da igualdade e não discriminação de freguesias, enunciados pelos artigos 121.º e 135.º LAL.

da governação municipal, e não pela prossecução de tarefas administrativas procedentes e, diretamente, coordenadas pela freguesia. Na verdade, cada vez mais as freguesias são aquilo que os órgãos municipais querem que elas sejam, ou seja, meras instâncias residuais da ação dos municípios.

Pouco a pouco, apercebemo-nos que a ideia de proximidade das freguesias aos seus administrados, não passa de um elaborado embuste, perpetuado por uma sociedade saudosista que preserva o passado, rejeita o presente e estorva o futuro.

É pois indiscutível para nós, que o nível da administração local mais próximo dos cidadãos, é efetivamente o município. Isto atendendo ao seu rol de atribuições e competências, que possui um foco maior no relacionamento jurídico-administrativo com os seus administrados. Por outro lado, a própria ideia de *proximidade*, não é seguramente a mesma que presidiu à mente do legislador constituinte em 1976.

Desde então, este princípio que fora pensado para dar resposta a uma realidade territorial relativamente extensa, encontra-se cada vez mais, corroído na sua aceção primitiva, pelas tecnologias de informação e comunicação que suportam e reafirmam a sociedade digital.²³⁴

Vivemos pois na alvorada da sociedade da informação²³⁵, a que a administração pública não pode ficar indiferente em face das inúmeras possibilidades tecnológicas, designadamente, que o uso de computador e acesso à internet concedem. Os anexos VII e VIII são reveladores do rápido incremento que o acesso individual à internet, e particularmente, a utilização de computador está a gerar no panorama nacional. A tendência é, de resto, evoluir para valores cada vez mais expressivos.²³⁶

(²³⁴) Sobre esta temática, vide, CARLOS VEIGA “Sociedade Digital: Impactos na Sociedade”, in *Direito e Cidadania*, N.º 12/13, março-dezembro, 2001, p. 251-261.

(²³⁵) “*The information highway became a reality as fiber optic cables gradually replaced copper wires multiplying the capacity to transmit information (...) A network of satellite communication was also created to support the growing exchanges of information (...) Telecommunications have reached the era of individual access, portability and global coverage*”; JEAN-PAUL, CLAUDE COMTOIS and BRIAN SLACK, *The Geography of Transport Systems*, p. 24. Para mais desenvolvimentos vide também OLIVEIRA ASCENSÃO, “A Sociedade da Informação”, in *Direito da Sociedade da Informação*, Vol. I, Coimbra Editora, 1999. Corria o ano de 1936 quando o Ilustre Mestre antecipava o futuro dizendo que “*Portugal todo é um Município só, onde a proximidade de relações e vizinhança dos seus seis milhões de habitantes impõem para a grande maioria dos casos, uma só lei, uma só medida. As comunicações destruíram quasi todas as diferenças e não tardará que eliminem o resto.*”; MARCELLO CAETANO, in *O Município na Reforma Administrativa*, Empresa Universidade Editora, 1936, p. 11. Passados 80 anos sobre estas palavras conclui-se que o seu autor antecipava muito do que hoje é realidade, mas que na sua época, estava apenas em potência. Desvendar esses sinais não é dado a todos, tal como refere PAULO FERREIRA DA CUNHA “Direito e Tecnologia”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano VIII, 2011, p. 209.

(²³⁶) A sociedade digital enfrenta alguns desafios, nomeadamente, assegurar por via da generalização do uso das TIC, que a informação esteja disponível para toda a população sem exceção, de modo, que ninguém ou nenhum grupo fique impedido de participar e aceder aos serviços disponibilizados *online*,

Reconhecendo as inúmeras vantagens que a desmaterialização administrativa opera, o Estado²³⁷ e os municípios tem implementado significativas reformas tendentes ao incremento das tecnologias de informação e comunicação (TIC), na relação jurídica entre os particulares e a administração pública.²³⁸

Os exemplos paradigmáticos são: os balcões únicos eletrónicos, o portal das finanças, a segurança social direta, as plataformas *CITIUS* e *SITAF*, e os sistemas informáticos dos municípios que servem de base à tramitação de procedimentos administrativos inteiramente *online*²³⁹ facilitando um contacto permanente com os órgãos autárquicos municipais.

De resto, os municípios dispõem de recursos humanos, técnicos, e financeiros que lhes permitiram, paulatinamente, implementar um modelo de governo local assente nas TIC, mais conhecido por *e-Government* ou *governo eletrónico*²⁴⁰ (vide anexo IX).

procurando evitar-se assim, o fenómeno conhecido por info-exclusão. Referimo-nos a certas condições sociais adversas como a “pobreza, baixos níveis de escolaridade, envelhecimento populacional, reduzida literacia digital, desemprego (...).”; ROBERTO CARNEIRO e NUNO RODRIGUES, “A Sociedade da Informação e a Desigualdade – Um Retrato Português”, in *Sociedade da Informação – O Percorso Português*, 1.ª Edição, Edições Sílabo, 2007, p. 295. Por outro lado, a salvaguarda da privacidade de dados pessoais e a segurança dos canais de comunicação, são questões que exigem, igualmente, muitas cautelas de quem de direito caiba providenciar pela implementação de mecanismos preventivos e repressivos de combate a utilizações maliciosas das TIC. Como bem salienta JOSÉ DIAS COELHO “as TIC e a SI [sociedade da informação] associada a estas tecnologias apresentam riscos e oportunidades.”; “Introdução”, in *Sociedade da Informação – O Percorso Português*, 1.ª Edição, Edições Sílabo, 2007, p. 52. Segundo FILOMENA GASPAS ROSA “a confidencialidade pressupõe que apenas os legítimos interessados possam aceder às informações consideradas pessoais e, em consequência, implica que os meios eletrónicos disponibilizados pela administração pressuponham o uso de formas seguras de autenticação (...) Refira-se que em matéria de segurança vale o aforismo popular que diz que à mulher de César não lhe basta ser séria, é necessário que pareça séria. Não basta que exista segurança é necessário que os cidadãos se sintam seguros em utilizar as tecnologias para comunicar com a administração.”; *A Administração Eletrónica e o Procedimento Administrativo – Em Especial o Direito de Participação e de Acesso à Informação*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, p. 89.

(²³⁷) A este propósito veja-se o *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, publicado em abril de 1997.

(²³⁸) Inclusive, em certos aspetos, foram os próprios municípios que deram o exemplo à administração central, no desenvolvimento de sistemas de gestão e tratamento de informação, permitidas pelas TIC.

(²³⁹) Por exemplo, o artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 dezembro (RJUE). Vide ainda, FILOMENA GASPAS ROSA, *A Administração Eletrónica e o Procedimento Administrativo – Em Especial o Direito de Participação e de Acesso à Informação*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

(²⁴⁰) Permitindo uma melhoria significativa dos serviços disponibilizados aos cidadãos, com o intuito de aumentar, simultaneamente, a eficiência e eficácia da gestão e administração pública. Acreditamos que num futuro breve o *e-Government* possibilitará à generalidade dos cidadãos eleitores uma crescente participação ativa e informada dos assuntos públicos da sua autarquia. Ao mesmo tempo, o contacto permanente com os órgãos autárquicos apresenta ganhos significativos em matéria de transparência e confiança, resultante de um efetivo escrutínio da opinião pública aos seus representantes locais. Por fim, a auscultação de ideias, propostas e interesses dos administrados, contribuirá para uma melhor formação, definição e fundamentação das próprias opções políticas de fundo. Em última instância, é a própria democracia local que beneficia com a introdução da tecnologia no dia-a-dia da governação municipal. Paulatinamente, a democracia representativa dita tradicional está a ser conjugada/complementada, com manifestações de expressão e intervenção cívica *online*. Segundo JORGE FERREIRA “um dos maiores

O mesmo não se pode dizer das freguesias, que continuam à margem deste fenómeno de modernização. Nalguns casos, a freguesia nem possui sequer uma simples plataforma *online*²⁴¹ que permita o interface à distância com os seus fregueses.

Não duvidamos pois, que este será o foco do princípio da aproximação da administração às populações nas próximas décadas: uma aproximação virtual que se materializa numa administração pública à distância de um *clique*. As vantagens e oportunidades admitidas pelas TIC são infinitas, tanto para o particular²⁴², como para a administração.²⁴³ Celeridade e eficácia são pois as palavras-chave!

*desafios que se colocam às democracias é o de vencer as tendências para o afastamento das pessoas da actividade pública e política. O contributo dos poderes locais para enfrentar com êxito esse desafio deverá assumir características únicas, apostando em tecnologias de crescente massificação, tornando o cidadão num agente de participação quase on-line, isto é permanentemente ligado à actividade do seu território – o e-Citizen.”; “A Importância das Tecnologias de Informação Geográfica para o e-Citizen”, in *GeoINova*, N.º 6, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2002, p. 55. Para mais desenvolvimentos vide: JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM e BÁRBARA BÁRBOSA NEVES “O Governo Eletrónico em Portugal”, in *Sociedade da Informação – O Percorso Português*, 1.ª Edição, Edições Sílabo, 2007, pp. 369-389; DIOGO VASCONCELOS, “Democracia Electrónica” e “Governo Electrónico”, in *Direito da Sociedade da Informação*, Vol. VI, Coimbra Editora, 2006, pp. 229-236 e pp. 237-247, MANUEL MEIRINHO MARTINS, *Participação Política e Democracia: O Caso Português 1976-2000*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2004, e SUZANA TAVARES DA SILVA, in *Um Novo Direito Administrativo?* Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, pp. 45-46.*

(²⁴¹) Por exemplo, endereço web, blog, correio eletrónico ou mesmo um perfil de rede social. Citando LUÍS AMARAL e DAVID LEAL “(...) a maioria das freguesias não têm condições financeiras, técnicas e recursos humanos para definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento do governo eletrónico e de cidadania eletrónica nas suas freguesias (...)”; “A Presença na Internet das Juntas de Freguesia Portuguesas: Período 2002-2013”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, p. 301.

(²⁴²) Evita que estes tenham de se deslocar fisicamente aos serviços administrativos, com os consequentes inconvenientes de dispêndio de tempo em filas de atendimento. Uma outra vantagem para o particular, advém do facto de deixar de estar constrangido por um horário de abertura e fecho, podendo a todo o tempo (24h/dia) interagir com a sua autarquia local, mediante um simples acesso à Internet. FILOMENA GASPAR ROSA salienta ainda o papel que as TIC desempenham, num prisma de defesa do princípio da igualdade, uma vez que, “a disponibilização de serviços online permite eliminar distâncias e barreiras físicas, colocando, pelo menos em teoria, todos os cidadãos com o mesmo grau de proximidade face aos serviços públicos. Criadas que sejam as condições para eliminar ou reduzir o risco de info-exclusão, os serviços ficam tão próximos de todos os cidadãos quanto estes estejam próximos daqueles meios, ou dito de outro modo, quanto estes tenham acesso à sua utilização.”; in *A Administração Eletrónica e o Procedimento Administrativo – Em Especial o Direito de Participação e de Acesso à Informação*, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, pp. 128-129. Porém, como já tivemos oportunidade de referir, o maior e mais significativo benefício das TIC, no âmbito da relação jurídico-administrativa, resulta das suas potencialidades de interface para uma maior democratização e participação dos cidadãos junto dos centros de decisão, atendendo a diversas experiências eletrónicas tais como: a discussão de orçamentos participativos, auscultação de sugestões e reclamações, debate de opiniões em blogs criados para o efeito, etc. Todavia, “nem todos consideram que esse investimento vale a pena e, sobretudo, se os autarcas e eleitos não valorizarem a participação local jamais se disporão a passar horas longas a ouvir reivindicações (...) A democracia participativa ao nível local é um processo longo, continuado, sistemático de feedback permanente e não é compatível com actos isolados e pontuais, desenraizados de toda uma cultura organizacional camarária.”; ISABEL CARVALHO GUERRA, “Participar Porquê e Para Quê? Reflexões em Torno dos Efeitos da Democracia Local na Equidade e na Legitimidade dos Eleitos”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 91, dezembro, Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 131. Ainda dentro desta temática, MANUEL CASTELLS destaca o carácter informal, espontâneo e anónimo com

7.3 Princípio da Descentralização Administrativa²⁴⁴

A Constituição logo no artigo 6.º n.º 1 e no artigo 237.º n. 1, postulam que o Estado respeita o princípio da descentralização democrática da Administração Pública, e em especial, que a organização das autarquias locais seja regulada por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa, respetivamente.

Tal princípio obriga que, uma parte do exercício da função administrativa seja cometida a diversas pessoas coletivas além do Estado-administração.²⁴⁵ É com este objetivo que a própria Constituição consagra a existência de autarquias locais enquanto pessoas coletivas integradas na administração autónoma (artigo 235.º n.º 1 CRP).

que as TIC tem vindo a estimular uma maior participação cívica, por intermédio de uma nova forma de oralidade, o texto eletrónico; A *Sociedade em Rede*, in Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares (trad.), Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 475. As bases de uma democracia local eletrónica estão portanto lançadas.

(²⁴³) No caso da administração pública, a desmaterialização dos procedimentos administrativos veio introduzir melhores práticas ambientais decorrentes da poupança com a impressão de documentos em formato papel. Dignos de registo, são também os ganhos com a celeridade dos serviços da entidade administrativa, que passa a dispor de mais recursos humanos, anteriormente, afetos apenas e só ao atendimento ao público. Isto sem esquecer, claro está, a possibilidade das diferentes estruturas da administração pública partilharem entre si redes de informação agregada. Em suma, “a utilização de redes digitais facilita a desburocratização da administração, a sua aproximação aos cidadãos e a eficiência dos serviços que deve prestar (...)”; CARLOS VEIGA “Sociedade Digital: Impactos na Sociedade”, in *Direito e Cidadania*, N.º 12/13, março-dezembro, 2001, p. 255. Igualmente neste sentido, PAULA SOFIA ÁVILA diz-nos que “as TIC afirmam-se cada vez mais como um instrumento central da reforma da administração pública, permitindo melhorias significativas na qualidade dos serviços, o aumento dos níveis de participação dos cidadãos, a redução de custos e o aumento da eficiência e eficácia do Estado enquanto prestador de serviços.”; in *O Papel das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação na Reforma da Administração Pública*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 3.

(²⁴⁴) Para mais desenvolvimentos, vide, J. THOMAZ LOBO D’AVILA, *Estudos de Administração*, ob. cit., pp. 69-86; JEAN RIVERO et JEAN WALINE, *Droit Administratif*, Dalloz, 19.º Édition, 2002, pp 315-324; e dois artigos publicados, separadamente, da autoria de JOÃO LOURENÇO, intitulados, “Contributo para Uma Análise do Conceito de Descentralização”, in *Direito Administrativo – Revista de Atualidade e Crítica*, julho/agosto, Centelha Promoção do Livro, 1980, pp. 251-271, e “Contributo para Uma Análise do Conceito de Descentralização - Continuação”, in *Direito Administrativo – Revista de Atualidade e Crítica*, novembro/dezembro, Centelha Promoção do Livro, 1980, pp. 351-360. O surgimento da teoria da descentralização administrativa remonta a HAURIOU, na viragem para o século XX.

(²⁴⁵) MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS afirmam que “o princípio da descentralização não pode ser entendido num sentido meramente formal: (...) é necessário que essas pessoas coletivas e os seus órgãos sejam investidos pela lei de atribuições e competências que permitam efetivamente a aproximação da administração às populações e que lhes sejam afetados os recursos humanos e financeiros suficientes para que possam prosseguir aquelas atribuições e exercer aquelas competências”; in *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, pp. 145-146. Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “a descentralização administrativa postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução de atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado. Ela consiste essencialmente numa divisão vertical de poderes entre o Estado e entes públicos autárquicos infraestaduais, nomeadamente os de carácter territorial, ou seja as autarquias locais.”; *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 723. Conclui MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA dizendo que “a descentralização é, portanto, um critério de repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos.”; in *Direito Administrativo*, ob. cit., p. 183.

Aplicando o que se disse, desde que, as atribuições, competências, recursos humanos e financeiros, anteriormente, afetos às freguesias fossem salvaguardadas na pessoa coletiva município, uma hipotética extinção daquele nível de administração autárquica, em nada coagiria este princípio constitucional.

De resto, não obstante as diversas vantagens²⁴⁶ apontadas ao modelo de descentralização administrativa, quando concretizado em demasia obriga a um ineficiente esforço financeiro e redobrado dispêndio de recursos humanos para suportar as diferentes estruturas territoriais de decisão.²⁴⁷ É precisamente, deste cenário desproporcional que se procura afastar quando sugerimos a redefinição da organização das autarquias locais em Portugal, assente num paradigma de descentralização administrativa sim, mas racional e eficiente.

Note-se todavia, que a descentralização não é um princípio constitucional absoluto, devendo antes, ser conjugado com outros postulados.²⁴⁸ Desde logo, o Estado deve permanecer unitário (artigo 6.º n.º 1 CRP)²⁴⁹, e a organização administrativa descentralizada, não pode em nenhuma circunstância, estorvar os princípios da eficácia e da unidade de ação da Administração (artigo 267.º n.º 2 CRP).

VIEIRA DE ANDRADE²⁵⁰, FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA²⁵¹, acrescentam ainda um outro princípio constitucional, *o princípio da eficiência máxima*. Para estes autores a Constituição garante um certo grau de descentralização, nomeadamente, a existência de autarquias locais, deixando ao legislador ordinário a possibilidade de escolher livremente, dentro dos limites apontados, as soluções organizatórias concretas que, em cada momento, considere mais eficientes à prossecução dos interesses públicos.

(²⁴⁶) Entre as quais, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA refere que “*a primeira e principal vantagem que se aponta à descentralização é a de permitir que as decisões sobre determinadas necessidades colectivas possam ser tomadas pelas pessoas que melhor conhecem a sua origem, intensidade e o circunstancialismo que rodeia o modo da sua satisfação.*”; in *Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Reimpressão, Almedina, 1984, p. 190.

(²⁴⁷) Neste sentido, DAVID WILSON e CHRIS GAME salientam que “*decentralisation duplicates scarce financial resources and staff.*”; in *Local Government in The United Kingdom*, Second Edition, Macmillan Press, 1998, p. 29.

(²⁴⁸) JORGE MIRANDA e RUI DE MEDEIROS referem que, “*a descentralização, que não é um fim em si mesma, não pode sobrepor-se aos fundamentos e aos fins assumidos pela Constituição e qualificativos do regime político.*”; in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 455.

(²⁴⁹) Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA falar-se em Estado unitário “*(...) quer dizer um único Estado – uma só constituição, órgãos de soberania únicos para todo o território nacional, uma ordem jurídica, com clara definição da competência das competências políticas e legislativas.*”; in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 233.

(²⁵⁰) In, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2012, pp. 87-88.

(²⁵¹) Cfr. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Almedina, 2010, pp. 101-102.

Feito este exercício de harmonização ou concordância prática entre aqueles princípios constitucionais, a opção concreta de extinção das freguesias dar-se-ia pois, dentro de um ajustado equilíbrio entre descentralização, unidade e eficiência da ação administrativa.

7.4 Princípio da Subsidiariedade²⁵²

Este princípio encontra igualmente acolhimento constitucional no artigo 6.º n.º 1 CRP²⁵³, constituindo um importante critério²⁵⁴ de repartição de poderes entre entidades administrativas de natureza distinta, em virtude de uma organização administrativa descentralizada²⁵⁵ e com autonomia.²⁵⁶

Precisamente, em sede de administração autónoma, a subsidiariedade pode desdobrar-se em dois sentidos distintos²⁵⁷: primeiro, no contexto da melindrosa separação vertical de poderes entre o Estado-administração e as autarquias locais, e num segundo, a propósito da repartição de atribuições e competências entre os diferentes níveis de autarquias locais. É este último sentido que interessa à nossa dissertação a que nos propusemos.

Com efeito, dir-se-á que os interesses locais devam ser, em regra, prosseguidos pelo nível autárquico mais próximo dos cidadãos, a menos que a satisfação das necessidades coletivas sejam melhor prosseguidas por intermédio de um nível superior, atendendo às vantagens que daí decorram, máxime, dos seus recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis. Daí que, FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA digam que “o princípio da subsidiariedade aparece, pois, como

(²⁵²) Do latim *subsidiarius*. Para mais desenvolvimentos sobre o tema, vide, MARGARIDA d'OLIVEIRA MARTINS, in *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, 2003.

(²⁵³) Este princípio foi, expressamente, introduzido no texto constitucional, aquando da terceira revisão constitucional em 1992, por influência do Tratado de Maastricht, então em vigência. Note-se, que o princípio da subsidiariedade tem desempenhado um papel fulcral no desenvolvimento e expansão da integração europeia, no âmbito do qual, tem desbloqueado a repartição de atribuições concorrentes entre os órgãos institucionais da União e os Estados membros (artigo 5.º n.º 1 e 3 TUE e Protocolo N.º 2). Vide, FAUSTO DE QUADROS, in *Direito da União Europeia*, 3.ª Edição, Almedina, 2013, pp. 140-142.

(²⁵⁴) Neste capítulo, MARGARIDA d'OLIVEIRA MARTINS articula uma questão pertinente: “a subsidiariedade funcionará como critério de distribuição de poderes entre o Estado e os outros entes territoriais sempre que a Constituição não disponha ela própria directamente ou remetendo para outros critérios ou princípios jurídicos acerca das atribuições e competências dos referidos entes territoriais.”; in *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, ob. cit., p. 462.

(²⁵⁵) De facto “para haver lugar à aplicabilidade da subsidiariedade administrativa, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Constituição, é necessária desde logo a descentralização territorial.”; MARGARIDA d'OLIVEIRA MARTINS, in *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, ob. cit., pp. 461-462.

(²⁵⁶) A mesma autora, ensina que “se a descentralização implicar, contudo, a manutenção de relações de supremacia entre entidades superiores e inferiores tais que não haja efectiva autonomia, como antes se frisou, então a subsidiariedade deixará de fazer sentido na medida em que sempre a entidade de grau superior poderá intervir no exercício dos poderes da entidade de grau inferior, anulando a relação de subsidiariedade em favor da relação de tutela.”; Idem, ibidem p. 461.

(²⁵⁷) Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, p. 451.

importante princípio de repartição de tarefas entre a Administração estadual e a Administração autónoma, baseada em critérios de eficácia (...).”²⁵⁸

Nesta dicotomia freguesia-município constatamos, efetivamente, que o município não só corresponde à estrutura de administração local mais próxima dos administrados²⁵⁹, como também, dispõe de todas as condições, leia-se, recursos técnicos, um quadro de pessoal qualificado e meios financeiros suficientes, para melhor desempenhar as necessidades inerentes às comunidades locais.

Aliás, mesmo que se admitisse que as freguesias à data de hoje, ainda possam ser qualificadas como estruturas administrativas mais próximas da comunidade, sempre se dirá, que as mesmas não possuem uma escala de população e território apropriada, nem tão pouco os recursos necessários para prosseguir, convenientemente, as tarefas administrativas que lhe são confiadas por lei.²⁶⁰

Ora, nestes termos, é o próprio princípio da subsidiariedade que aconselha a que tais tarefas sejam avocadas pelo município, de modo que, a satisfação das necessidades coletivas não seja posta em causa, por incapacidade originária do ente inframunicipal.²⁶¹

⁽²⁵⁸⁾ In, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ob. cit., pp. 102-103.

⁽²⁵⁹⁾ Tal como, de resto, tivemos oportunidade de assinalar aquando da nossa análise ao princípio da aproximação da administração às populações.

⁽²⁶⁰⁾ Curiosamente, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA ensina o seguinte: “*poderia pensar-se pôr fim a esta situação, dando mais poderes às freguesias como unidade territorial mais próxima dos cidadãos, actuando o princípio constitucional da subsidiariedade consagrado no artigo 6.º n.º 1 da CRP e tornando-a a autarquia mais importante, comparável com as unidades de base de outros países. Transformaríamos as nossas freguesias em municípios. Mas, se assim se procedesse, teríamos os problemas que a França (e também a Espanha, a Itália) enfrentam com uma pulverização territorial que tantos problemas administrativos causa.*”; in *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005, p. 22.

⁽²⁶¹⁾ Dito de outro modo, e evocando a sabedoria popular, dir-se-á, que tendo os municípios a fama de auxiliar as freguesias sitas no seu território, com recursos financeiros, partilha de *know-how*, e muitas das vezes, assumindo eles próprios a satisfação das reivindicações e anseios dos fregueses, mais vale ter o proveito também. O mesmo é dizer, que os municípios sejam reconhecidos como a única autarquia local que desempenha um papel relevante que justifique a sua natureza jurídica como tal. A continuar o atual estado de coisas, estamos a subverter o mérito de quem, promove por conta de outrem, a prossecução dos interesses públicos locais. É já por certo uma questão cultural, encolher os ombros, fingir que tudo está bem assim, para depois reclamar os louros de um trabalho que não é o seu, perante o contentamento e aplausos da sociedade civil, que em boa verdade, é a principal vítima, por não se aperceber do complexo e elaborado embuste montado para continuar a subsidiar uma organização administrativa inútil. Nós próprios, só muito recentemente, partilhamos desta posição de extinção das freguesias, tal é a encenação que é feita em torno daquele nível autárquico. A realidade, essa, é muito diferente do mundo virtual ou *matrix* que nos querem impingir.

7.5 Finanças Locais²⁶²

A autonomia financeira das autarquias paroquiais²⁶³ está circunscrita às escassas receitas próprias²⁶⁴, a operações restritas de concessão de crédito²⁶⁵ (empréstimos de curto prazo²⁶⁶ e aberturas de crédito), e ainda, aos modestos recursos provenientes da sua participação no FFF (artigo 23.º RFAL).²⁶⁷

Relativamente às suas receitas próprias, a anterior Lei das Finanças Locais²⁶⁸ previa a parcela de 50% dos valores cobrados em sede de IMI sobre os prédios rústicos, sendo omissa à participação no IMI arrecadado com prédios urbanos. No regime atual, o legislador atribuiu às freguesias a totalidade das receitas de IMI lançadas sobre prédios rústicos e 1% da verba relativa aos prédios urbanos, nos termos do artigo 23.º RFAL.

(²⁶²) Sobre a teoria geral das finanças públicas, vide, MARIA d'OLIVEIRA MARTINS, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª Edição, Almedina, 2012.

(²⁶³) Para mais desenvolvimento, vide, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA “O Direito Financeiro Público ao Nível das Suas Células-Base Territoriais – As Finanças das Freguesias”, in *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013, pp. 203-223.

(²⁶⁴) Nomeadamente, o produto da receita de IMI sobre prédios rústicos sitos no seu território; uma participação de 1% da receita de IMI sobre prédios urbanos; rendimentos e mais-valias prediais; cobrança de taxas; heranças, legados e doações, e ainda, o produto de coimas que caibam à freguesia.

(²⁶⁵) Não obstante a Lei admita que a junta de freguesia pode recorrer a operações de concessão crédito (artigo 23.º n.º 1, alínea h) RFAL), mediante autorização prévia da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores, estas circunscrevem-se: i) a um crédito de curto prazo com o escopo de ocorrer a dificuldades de tesouraria; ii) cujo montante não pode exceder em qualquer momento 10% da respetiva participação no FFF; iii) devendo aquele empréstimo/abertura de crédito ser amortizado na sua totalidade até ao final do exercício económico em que foi colocado à disposição (artigo 55.º n.º 1, n.º 4 e n.º 5 RFAL). Nestes termos, “significarão estas limitações, entre outras consequências, que as freguesias em regra não poderão, por exemplo, contrair empréstimos para aplicação em investimentos ou financiamento de despesas de capital”, observa JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, “O Direito Financeiro Público ao Nível das Suas Células-Base Territoriais – As Finanças das Freguesias”, in ob. cit., p. 217.

(²⁶⁶) De acordo com o artigo 2.º n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 344/78, de 17 de novembro, um crédito é reportado como sendo de curto prazo, quando o prazo de vencimento não exceder um ano.

(²⁶⁷) Atento o disposto no artigo 87.º n.º 6, alínea a) da Lei n.º 82.º-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, a comparticipação estadual para as freguesias ao abrigo do mecanismo financeiro do FFF, fixou-se em pouco mais de €184 milhões de euros. Na prática e em média, cada freguesia recebe, anualmente, o montante simbólico de €60.000 (sessenta mil euros). Sabe-se todavia, que a principal receita da freguesia advém, precisamente, da sua quota-parte de participação na “justa” repartição de recursos do Estado” concretizado pela subvenção atribuída pelo FFF, enquanto instrumento de equilíbrio financeiro vertical (artigo 238.º n.º 2, 1.ª parte CRP). Ainda assim, o legislador no artigo 38.º n.º 8 RFAL, assume que o FFF representa uma receita com escopo, pelo facto de estar vocacionada, essencialmente, para o pagamento das despesas com os abonos dos eleitos locais ao abrigo da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, ou seja: remuneração mensal, despesas de representação, e subsídios extraordinários dos membros da junta de freguesia (presidente e vogais), e ainda, senhas de presença no caso dos membros eleitos à assembleia de freguesia, com vista à realização das quatro sessões ordinárias que devem ter lugar anualmente (artigo 11.º n.º 1 LAL). No seguimento do supra exposto JOSÉ RENATO GONÇALVES salienta que “a suficiência financeira das autarquias pode depender, e depende muitas vezes, de transferências do Estado, sobretudo no âmbito da participação em receitas estaduais (...).”; “As Finanças das Autarquias Locais e os Incentivos Fiscais ao Interior”, in *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Vol. III, Coimbra Editora, 2011, p. 336.

(²⁶⁸) Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Isto poderia levar-nos a pensar que a autonomia financeira das freguesias foi reforçada com a reforma administrativa. Esta conclusão preliminar mostra-se porém, falaciosa. De facto, não podemos deixar de assinalar que a principal fonte de receita das freguesias foi reduzida em 0,5 pontos percentuais, na medida em que, a atual subvenção estadual do FFF resulta apenas de 2% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e do IVA (artigo 36.º RFAL).²⁶⁹

A repartição do FFF por cada freguesia é feita tendo em consideração quatro critérios demográficos fixados pelo Conselho Superior de Estatística, a saber: i) tipologia de área urbana; ii) densidade populacional; iii) número de habitantes, e iv) área da autarquia (artigo 38.º n.º 1 e n.º 2 RFAL). De sublinhar que, para as freguesias regularmente agregadas por pronúncia da assembleia municipal, a sua quota-parte de participação no FFF, será aumentada em 15 por cento, até à execução orçamental de 2017, tal como, tivemos oportunidade de referir.

Adicionalmente, no caso das freguesias localizadas no município de Lisboa, o legislador consagrou uma subvenção estatual a ser inscrita na Lei de Orçamento do Estado²⁷⁰, destinada à prossecução de novas competências. Nem por isso, o quadro financeiro das freguesias deixa de ser revelador de uma carente margem financeira.²⁷¹ E sem recursos financeiros, as freguesias ficam, simultaneamente, tolhidas na prossecução das suas atribuições, e bem assim, impedidas de contratar quadros técnicos qualificados.²⁷²

⁽²⁶⁹⁾ No anterior quadro financeiro das freguesias (artigo 30.º LFL), cerca de 2,5% da média aritmética simples das receitas arrecadas pelo Estado em sede de IRS, IRC e IVA, eram destinadas ao FFF. De resto, este coeficiente percentual tem vindo ao longo dos tempos, a ser reduzido em sucessivas revisões legislativas.

⁽²⁷⁰⁾ Cfr. Artigo 17.º n.º 1 e n.º 2 RAL e artigo 87.º n.º 6, alínea c) da Lei n.º 82.º-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2015. No total, foi transferido para as freguesias do município de Lisboa, o montante aproximado de €68,5 milhões de euros.

⁽²⁷¹⁾ Neste sentido escreve JOSÉ CASALTA NABAIS escreve que: “*contrariamente ao que acontece com os municípios, as freguesias, em consonância aliás com as suas fracas atribuições e competências, dispõem de autonomia financeira bem menor do que a autonomia financeira dos municípios. O que, naturalmente, se reflete também no domínio das receitas*”; in *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, ob. cit. p. 67. Na mesma linha de raciocínio JOÃO PAULO ZBYSZEWSKI sublinha que: “*o valor destas receitas [referindo-se ao valor económico das receitas das freguesias] é muito diminuto em razão das escassas competências de que estas dispõem.*”; in *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas – Um Estudo Sobre a Provisão Pública Municipal*, 1.ª Edição, Almedina, 2006, p. 87. Razões suficientes que levam ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, a concluir que “*(...) o município apresenta-se hoje em Portugal como a única autarquia dotada de real poder de intervenção local.*”; in *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 180.

⁽²⁷²⁾ Já em 1822, em plena sessão das Cortes Constituintes ocorrida em 8 de março, o Sr. Deputado TRIGOSO afirmava a respeito dos pequenos concelhos de então e aos quais podemos equiparar algumas das freguesias de hoje, o seguinte: “*(...) as camaras cuja instituição foi excelente na sua origem, depois por diversas causas, tem sido prejudicial e inútil aos povos. Isto procede de varias causas, e uma dellas vem a ser não haver pessoas bastantes que tenham conhecimentos necessários á testa desta*

O mesmo é dizer que estas autarquias se encontram numa situação de autonomia local sob *condição resolutive*.²⁷³ Aliás, a opção legislativa em excluir, expressamente, as freguesias do âmbito de aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto²⁷⁴, é um bom exemplo, dos fracos recursos e do papel residual que aquele nível autárquico dispõe na atual estrutura da administração local.

administração; se nas terras grandes succede que as camaras não fazem o seu officio, nas terras pequenas ainda isto succede mais (...).”; in Diario das Cortes Geraes, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, Segundo Anno da Legislatura, Imprensa Nacional, 1822, p. 410. No mesmo sentido, DAVID WILSON and CHRIS GAME, reconhecem que “it may be difficult to attract experienced staff and enterprising management, especially if the decentralised units are relatively small and poorly resourced. These staffing problems can in turn lead to inertia and a reluctance or inability to change.”; Local Government in The United Kingdom, Second Edition, Macmillan Press, 1998, p. 30. Também LUÍS SÁ não esconde que “a freguesia dispõe em geral de poucos meios humanos; de pouquíssimos meios financeiros; de poucos meios técnicos.”; in Introdução ao Direito das Autarquias Locais, Universidade Aberta, 2000, p. 79.

⁽²⁷³⁾ “Uma das formas mais eficazes de limitar a autonomia local (ou até de a reduzir a uma aparência) consiste em colocar as autarquias locais numa situação de dependência patrimonial e financeira em relação ao Governo central ou aos governos regionais (Açores e Madeira)”; Quem o diz é ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in *Direito das Autarquias Locais*, ob. cit., p. 209.

⁽²⁷⁴⁾ Nos termos do artigo 2.º, a atividade empresarial local é desenvolvida pelos municípios, associações de municípios, áreas metropolitanas, serviços municipalizados ou intermunicipalizados e pelas empresas locais.

7.6 Direito Comparado

Um estudo de Direito comparado dá conta do facto, de serem poucos os países democráticos em que seja consagrado um nível de administração semelhante às freguesias enquanto pessoas coletivas, territorialmente, mais próximas dos cidadãos administrados.²⁷⁵

No plano europeu, apenas em Inglaterra (*parish*)²⁷⁶, e nos reinos vizinhos do País de Gales e da Escócia (*community council*)²⁷⁷, é que subsiste um nível de autarquia local inferior ao município com alguma similitude à figura da nossa freguesia.

Quanto aos restantes países de referência, como em França e na Bélgica (la *commune*), na Espanha (*el municipio*), em Itália (*il comune*), na Alemanha e na Áustria (*die gemeinde*), o município constitui a estrutura organizativa territorial de base mais próxima dos cidadãos.²⁷⁸

(²⁷⁵) Alguns autores reclamam porém, que o carácter *sui generis* das freguesias constitui um indiscutível marco da nossa estrutura autárquica que não pode ser abandonado. Neste sentido, PEDRO CRUZ E SILVA, “Notas Sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, p. 41; FREITAS DO AMARAL, “O Futuro das Freguesias no Sistema Português de Autarquias Locais”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, pp. 38-42. Não obstante o seu carácter dito *sui generis*, tivemos oportunidade de demonstrar ao longo da nossa dissertação, que a freguesia perdeu toda a sua utilidade enquanto autarquia local. Isto leva-nos à conclusão de que, não obstante a sua originalidade que teve outrora, tal não constitui pretexto suficiente, que só por si, possa justificar a continuidade das freguesias na organização territorial autárquica, e com a qual, tenhamos de nos conformar. De outro modo, estamos a exigir que o direito preserve o legado de um sistema, largamente, ultrapassado e que cabe aos historiadores documentar. Neste mesmo sentido, ROUSSEAU salienta que a “*lei de hoje não deve ser um ato da vontade geral de ontem, e nós estamos comprometidos a fazer não o que todos quiseram mas o que todos querem (...) Segue-se daqui que, quando a lei fala em nome do povo, é em nome do povo atual e não em nome do de antigamente. As leis, ainda que sejam aceites, não têm autoridade senão enquanto o povo, sendo livre de as revogar, o não fizer, o que prova o atual consentimento.*”; *O Contrato Social*, in Miguel João Pires (trad.), Círculo de Leitores, 2008, p. 107.

(²⁷⁶) E somente nas zonas rurais. Recorde-se que este modelo autárquico é defendido em Portugal pela tese minoritária proposta por MARCELLO CAETANO, CASTANHEIRA NEVES, JOSÉ CASALTA NABAIS e MARTA REBELO. À semelhança do que acontece em Portugal, também as *parishes* dispõem de poucas competências e recursos financeiros. Sobre o assunto, vide, WILLIAM WADE and CHRISTOPHER FORSYTH, *Administrative Law*, Eighth Edition, Oxford University Press, 2000, p. 119.

(²⁷⁷) As *communities* no País de Gales e na Escócia cobrem a totalidade dos respetivos territórios. Existem contudo algumas diferenças entre aqueles dois reinos. Segundo DAVID WILSON e CHRIS GAME “*scottish community councils are rather different. They are entirely optional, have no automatic right of access to public funds, and cannot therefore be properly regarded as an additional tier of the local government system in the way that the English and Welsh councils can. Their principal functions are not the provision of services, but consultation and representation: ascertaining and articulating the views of their local communities.*”; *Local Government in The United Kingdom*, Second Edition, Macmillan Press, 1998, p. 37.

(²⁷⁸) De acordo com ALAIN DELCAMP, citado por ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “*o município é o único escalão da administração territorial comum ao conjunto dos países da Europa. É ao mesmo tempo o mais vivo e o mais simbólico.*”; in *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005, p. 19.

Este paradigma constitui, de resto a regra, a que Portugal não pode ficar alheio num esforço de modernização e aproximação à tradição europeia vigente.²⁷⁹

(²⁷⁹) Procurando aderir à recente tendência, denominada, europeização do direito administrativo. Sobre esta temática, veja-se em especial os seguintes autores: FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, in *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Almedina, 2010, pp. 34-36, e SUZANA TAVARES DA SILVA, in *Um Novo Direito Administrativo?* Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, pp. 37-38.

8. A AMBICIONADA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Chegado a este ponto, e demonstrada que está a nossa doutrina de extinguir na sua totalidade as freguesias, perguntar-se-á então, como poderia o legislador implementar na prática uma organização autárquica nestes moldes? Desde logo, este cenário encerra um enorme desafio constitucional²⁸⁰, o de encetar um processo de revisão da própria Constituição. Nem podia ser de outro modo.

Na verdade, não seria admissível a nenhum intérprete ignorar pura e simplesmente, a redação do artigo 236.º n.º 1 e n.º 2, e artigos 244.º e seguintes, todos da Constituição. Uma eventual *desautarquização* das freguesias no seu todo, por ato legislativo ordinário²⁸¹, sem antes executar uma revisão do texto constitucional²⁸², seria ferida de inconstitucionalidade, e inconstitucionalidade material (artigo 277.º n.º 1 CRP). Importa por isso deixar algumas notas a este respeito.

O processo de revisão está regulado pela Constituição nos artigos 284.º e seguintes. Constituem requisitos de revisão constitucional: *i*) intenção de revisão sob a iniciativa dos Deputados²⁸³ (artigos 285.º n.º 1 e artigo 156.º, alínea a) CRP); *ii*) debatida pelo órgão de soberania competente, a Assembleia da República (artigo 161.º, alínea a) CRP); *iii*) num ambiente de normalidade constitucional (artigo 289.º CRP); *iv*) observado o período mínimo de 5 anos sobre a publicação da última lei de revisão ordinária, ou assumindo em qualquer momento, poderes de revisão extraordinária por intermédio da votação favorável de $\frac{2}{3}$ dos Deputados em efetividade de funções (artigo 284.º CRP); *v*) em respeito pelos limites materiais de revisão previstos (artigo 288.º CRP); e *vi*) devendo a lei de revisão ser aprovado por maioria qualificada de $\frac{2}{3}$ dos Deputados em efetividade de funções.

(²⁸⁰) É certo que se trata de um grande desafio, pese embora os Deputados não possam encomendar esse trabalho a ninguém, citando SÉNECA; *Vida, Pensamento e Obra*, in Catarina Rolim (trad.), João Quina Edições, 2008, p. 313. Não sendo menos verdade que “*não há revisões perfeitas, nem ideais, só revisões possíveis, embora necessárias.*”; MARCELO REBELO DE SOUSA “Prefácio”, in *Uma Construção Moderna para Portugal*, Luís Marques Guedes (anot.), Grupo Parlamentar do PSD, 1997, p. 67.

(²⁸¹) Do mesmo modo, JOSÉ CASALTA NABAIS dispõe o seguinte: “*nestes termos, não pode a lei extinguir ou permitir a extinção das autarquias locais em geral ou de qualquer dos seus níveis territoriais no todo ou em parte do território nacional.*”; “A Autonomia Local”, ob. cit., p. 159.

(²⁸²) A revisão constitucional consiste na modificação constitucional, expressa, parcial, e de alcance geral e abstrato, acolhendo um princípio de continuidade institucional.

(²⁸³) Vedando assim os grupos parlamentares, grupos de cidadãos, o Governo e as assembleias legislativas regionais, de apresentarem projetos ou propostas de revisão constitucional. Neste capítulo, não poderá o Presidente da República, ao abrigo do disposto no artigo 174.º n.º 4 CRP convocar a Assembleia da República para efeitos de encetar um processo de revisão constitucional. Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 196.

A verificação dos requisitos enunciados compete ao Senhor Presidente da República, através do ato de promulgação, sendo certo, que o mesmo não se pode recusar a promulgar a lei de revisão²⁸⁴, na medida que se mostrem preenchidos todos os seus requisitos de qualificação como revisão constitucional²⁸⁵ (artigo 286.º n.º 3 CRP).

Posto isto, respondida que está a nossa primeira interrogação, questionamo-nos agora se uma tal revisão constitucional, tendo por objeto a supressão da freguesia seria juridicamente admissível. Estamos convictos de que sim.

Desde logo, a Assembleia da República, pode assumir por intermédio de qualquer Deputado, um processo ordinário de revisão constitucional, visto que a publicação da última lei da mesma natureza, aconteceu em 24 de julho de 2004.²⁸⁶

Por outro lado, a lei de revisão que extinguisse a previsão constitucional da freguesia não acarretaria a violação de nenhum dos seus limites materiais.²⁸⁷ De facto, as únicas restrições de revisão que a Constituição impõe, em matéria de autarquias locais são: *i*) a garantia da sua autonomia (artigo 288.º, alínea n) CRP), e *ii*) a eleição dos titulares dos órgãos do poder local por sufrágio universal, direto, secreto e periódico (artigo 288.º, alínea h) CRP).

A maior adversidade a um processo de revisão nesta questão seria, efetivamente, formar uma maioria qualificada de aprovação de $\frac{2}{3}$ dos Deputados em efetividade de funções (artigo 286.º n.º 1 CRP). Do atual panorama político e legislativo, retira-se a conclusão de que seriam sempre necessários os votos favoráveis dos Senhores Deputados afetos aos principais partidos do arco da governação, PS e PSD, um entendimento muito pouco provável de acontecer na prática.²⁸⁸

⁽²⁸⁴⁾ Não estando sujeita, em regra, à fiscalização preventiva (artigo 278.º n.º 2 CRP).

⁽²⁸⁵⁾ JORGE MIRANDA, in ob. cit., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, pp. 203-206.

⁽²⁸⁶⁾ Referimo-nos à Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, que procedeu à sexta revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976. Sublinhe-se que a sétima revisão constitucional ocorrida em 2005, tratou-se de uma revisão extraordinária.

⁽²⁸⁷⁾ Essencialmente, estes limites materiais visam “garantir, em revisão, a intangibilidade de certos princípios – porque é de princípios que se trata, não de preceitos avulsos” JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 213. O mesmo autor mostra-se contudo, reticente a uma eventual revisão constitucional que extinga as freguesias, na medida em que, atentaria contra o limite de revisão da autonomia local, dizendo que “a garantia da existência das autarquias locais implica a existência dos três tipos ou escalões de autarquias previstos na Constituição (art. 236.º): freguesias, municípios e regiões administrativas (art. 236.º). Há aqui uma reserva de Constituição. E o limite material de revisão abrange, pelo menos, as freguesias e os municípios. Não se trata de salvaguarda das autarquias locais em abstrato, mas das autarquias locais portuguesas muito anteriores à Constituição: as freguesias e os municípios.”; JORGE MIRANDA “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro” in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2013, p. 429.

⁽²⁸⁸⁾ “Eis porque todas as críticas à democracia em Portugal têm sempre alguma coisa de justo; porém mais do que negá-lo, importa afirmar que todas essas críticas recaem sobre a não-democracia que quase sempre foi a política portuguesa. Não há democracia sem pensamento político; sem pensadores capazes

Em suma, e em última análise, o único impedimento à revisão constitucional que introduzisse uma mudança de paradigma ao nível da extinção da freguesia como autarquia local, esbarra na vontade do legislador²⁸⁹, consequência, da falta de coragem política.

*de garantir a elevação da vida social característica duma democracia. Nunca houve disso em Portugal (...) Por vezes houve mesmo só a extensão daquilo que de nenhuma maneira é essencial e característico do pensamento democrático: fobias, oposições, ataques e incompreensão.”; DELFIM SANTOS, Obras Completas, Vol. I, 2.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982, p. 39. Também para JOSÉ ADELINO MALTEZ, o antagonismo partidário que tem ocorrido aquando das sucessivas revisões constitucionais, apenas tem contribuído para o desprestígio da constituição; in *O Problema do Direito – Princípios de Ciência Política*, Vol. II, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996, p. 624.*

⁽²⁸⁹⁾ ROUSSEAU ensina-nos que “qualquer ação livre tem duas causas que concorrem para a produzir. Uma moral, a saber, a vontade que determina o ato; outra física, a saber, o poder que a executa. (...) O corpo político tem os mesmos móveis. Distinguimos igualmente a força e a vontade. Esta sob o nome de poder legislativo, a outra sob o nome de poder executivo. Nada se faz ou deve fazer sem o seu concurso.”; *O Contrato Social*, in Manuel João Pires (trad.), Círculo de Leitores, 2008, p. 137.

9. O DIA SEGUINTE À EXTINÇÃO DA FREGUESIA

Uma hipotética extinção da freguesia, tal como defendemos, irá contudo suscitar alguns problemas subjacentes. Desde logo, poder-se-ia colocar em causa a segurança jurídica relativa ao estado de pessoas e bens para efeitos registais.

Na verdade, as freguesias constituem um importante critério de identificação de diversos factos sujeitos a registo, por exemplo, em sede de registo civil de pessoas singulares (naturalidade) e registo de coisas imóveis (localização).

Assim sendo, somos da opinião que as freguesias embora perdendo o estatuto de autarquia local, devessem subsistir como meras circunscrições territoriais, a fim de salvaguardar por um lado, a preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, e simultaneamente, proporcionar uma publicidade mais exata dos factos levados a registo.

Uma outra problemática decorrente do desaparecimento da freguesia seria a realização dos diversos atos eleitorais. Presentemente, as eleições presidenciais, legislativas, autárquicas, referendos, eleições para as assembleias legislativas regionais da Madeira e dos Açores, e ainda, para o parlamento europeu, continuam a estar instituídas em torno deste nível autárquico, correspondendo a cada freguesia uma assembleia de voto, a qual, poderá ser formada por mais do que uma secção de voto.

Também aqui, deverão as freguesias no futuro ser chamadas a dar o seu contributo, com vista à melhor organização dos processos eleitorais, mantendo-se inalteradas todas as secções de voto.²⁹⁰ Já quanto às assembleias de voto, as suas funções devem ser desempenhadas pelos municípios.

Por último, e ocasionalmente em cada década, as freguesias cumprem tarefas de apoio logístico aquando da recolha de dados para efeitos estatísticos, mais conhecido por censos. Não existindo freguesias, caberia aos municípios a prossecução de tais tarefas.

⁽²⁹⁰⁾ Tal deve acontecer pelo menos, até à criação/aperfeiçoamento de outras formas de participação democrática dos cidadãos, por exemplo, através do polémico voto eletrónico.

PARTE III - UMA NOVA ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA PARA O SÉCULO XXI

Capítulo I - A Reforma Errada no Momento Certo

“Para o futuro, os concelhos ou municípios devem ser tudo, ou quase tudo, na nossa organização política.”

J. F. HENRIQUES NOGUEIRA²⁹¹

1. NOTAS PRÉVIAS

Desde 1975, com a entrada em vigor da Constituição da República que a importância das freguesias não mais foi questionada ou tão pouco abordada. Contudo, e sem que nada o fizesse crer, o memorando de entendimento obrigou a uma reflexão política e doutrinária em torno daquela autarquia local.

Apesar disso, a conclusão em torno desta temática continuou a ser, exatamente, a mesma que era já defendida pela tese clássica, e cujos argumentos foram reafirmados mais de 20 anos volvidos sobre a publicação do manifesto que foi a obra *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*.²⁹²

O legislador tarda em compreender que o país mudou muito nas últimas décadas, e que a realidade de hoje é bem diferente daquela vivenciada nos anos 80 e 90 do século passado. Seria de esperar por isso uma nova orientação doutrinária, capaz de compreender e arguir o carácter residual que as freguesias atualmente representam.

Lamentavelmente, tal não veio a suceder, tendo-se perdido a oportunidade perfeita de promover uma verdadeira reforma²⁹³ do mapa autárquico em Portugal, extinguindo-se todas as freguesias. Essa não foi como se sabe, o rumo escolhido pelo decisor político e o legislador, que optou por uma redução do número de freguesias embora sem beliscar o seu carácter autárquico.

⁽²⁹¹⁾ J. F. HENRIQUES NOGUEIRA, *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, ob. cit., p. 171.

⁽²⁹²⁾ Mais recentemente, em 2013, a ANAFRE publicou em colaboração com o NEDAL, a obra literária denominada *A Reforma do Estado e a Freguesia*, em torno da defesa, claro está, deste nível autárquico.

⁽²⁹³⁾ LUÍS VALENTE DE OLIVEIRA promove uma resposta nestes termos, “no nosso país há um pendor malsão para as reformas mitigadas. Porque se tem receio de ferir interesses instalados e porque estes se movem com eficácia quando se sentem ameaçados, as reformas ficam sistematicamente incompletas. Haverá sempre quem se mexa de modo a que tudo fique na mesma ou quase na mesma...”; “Os Grandes Constrangimentos em Portugal”, in *A Administração Pública no Limiar do Século XXI: Os Grandes Desafios*, Edição INA, 2001, p. 24.

Os intervenientes neste processo não souberam decifrar a ocasião para implementar uma reforma ambiciosa, mas essencial, da atual estrutura autárquica projetada ainda para o século passado.²⁹⁴ Porém, mais cedo ou mais tarde, o problema da sobrevivência desta autarquia local voltará a estar na ordem do dia, certamente, num futuro próximo.

(²⁹⁴) Nas palavras de ROGÉRIO SOARES, “o que se pede hoje é a corajosa compreensão do mundo onde estamos situados e o reconhecimento de que aquele Estado que se julga comprometido assenta em representações doutra época.”; in *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida Editora, 1969, p. 161.

2. PORTUGAL: UM PAÍS REGIONAL E MUNICIPALISTA

O nosso estudo não podia afigurar-se completo, sem antes apresentar a nossa visão acerca do modelo de divisão territorial autárquica²⁹⁵, que melhor serviria Portugal e os interesses das suas populações.

Prejudicada que está, indiscutivelmente, a continuidade da freguesia como autarquia local²⁹⁶, é pois chegado o momento de refletir sobre os pilares em que deve assentar a nova organização autárquica, a saber: (i) quais os diferentes tipos de autarquias; (ii) as atribuições administrativas que cada qual deve desempenhar; e por fim (iii) os desafios que se adivinham para o futuro.

Começemos pelo primeiro tópico. Defendemos uma administração local estruturada em dois níveis de autarquias²⁹⁷: um nível superior de incidência regional (regiões administrativas)²⁹⁸, e um nível de base municipal (municípios).

As regiões administrativas existiriam apenas no território continental num número ideal de 5 a 8 autarquias, por sua vez, os municípios teriam uma maior expressão do que atualmente, cerca de 350 no total nacional.²⁹⁹

(²⁹⁵) “A divisão do território é a primeira base em que assenta a administração”; Quem o diz é J. THOMAZ LOBO D’AVILA, *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 87.

(²⁹⁶) Contrariando, portanto, o extraordinário futuro com que ÁLVARO RIBEIRO projetou as freguesias, quando manifestou a opinião de que “(...) as juntas de freguesia vão deixar de ter aquele aspeto triste de passivas repartições burocráticas para exercerem com iniciativa própria e com utilidade pública uma vasta missão de interesse nacional. É de conjecturar, portanto, que no próximo quadriénio as juntas de freguesia venham a ser dotadas de faculdades legais e de recursos financeiros que lhes permitam realizar a ação exigida nas maiores cidades pelos imperativos de carácter demográfico.”; *Dispersos e Inéditos (1954-1960)*, Vol. II, in Joaquim Domingues (org.), Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2004, p. 525. Porém, mais de meio século volvido com que estas palavras foram ditas, a realidade dos nossos dias, não podia ter desmentido mais o seu autor. Os defensores desta autarquia, entenda-se, os tripulantes do pequeno navio chamado *freguesia*, teimam em ignorar todos os sinais da perda de vitalidade que aquelas entidades administrativas têm demonstrado, constantemente, ao longo da última década. A verdade é que a água está a entrar e a bom ritmo, sem que, lamentavelmente, os passageiros se apercebam ou sejam avisados.

(²⁹⁷) Em reunião plenária da Assembleia Constituinte de 14 de janeiro de 1976, JORGE MIRANDA realçou que “a democracia em Portugal (...) depende da medida em que os partidos compreenderem que a democracia só poderá vingar se se apoiar em fortes instituições municipais e regionais com efetiva participação popular.”; *Constituição e Democracia*, Livraria Petrony, 1976, p. 402.

(²⁹⁸) Pessoas coletivas de população e território, dotadas de órgãos representativos democraticamente eleitos, a quem caberia a prossecução dos interesses próprios da respetiva região.

(²⁹⁹) À semelhança da célebre reforma concelhia de 6 de novembro de 1836, preconizada pela revolução setembrista e que extinguiu por decreto, sensivelmente, 450 concelhos, tendo subsistido somente 351 autarquias. O relatório final apresentado pela comissão encabeçada por Passos Manuel, e que elaborou o novo projeto de divisão administrativa do território do Reino foi frontal nas suas conclusões, dizendo que: “a experiência e a razão tem demonstrado que de uma acertada divisão territorial, política, administrativa e judiciária, depende em grande parte o bom andamento da máquina política, facilitando a prompta acção do Governo nos diferentes ramos da Administração, assim como a todos os Cidadãos os recursos a que tem direito no estado social; porém é igualmente certo que para obter tão importantes resultados se necessita conhecer exactamente não só a topografia e estatística do Reino, mas também as

As regiões administrativas funcionariam, essencialmente, como entidades de coordenação das políticas dos municípios em matérias comuns³⁰⁰, de planeamento e desenvolvimento regional, e ainda, como elo de ligação³⁰¹ entre o Estado e a administração municipal.³⁰²

A implementação de um nível autárquico supramunicipal permitiria ainda valiosas poupanças financeiras³⁰³ decorrentes da extinção de diversas entidades administrativas que tanto o Estado e os municípios instituíram, num caso para ludibriar os defensores da descentralização, noutro, pretendendo ganhos de escala. De facto, todas as atribuições prosseguidas pelas CCDR, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, assembleias distritais e associações de municípios, podem

sympathias, prevenções e interesses locais dos povos que devem agregar-se em unidades elementares, que no presente caso são os Concelhos.” Para mais desenvolvimentos sobre o assunto vide FAUSTO FIGUEIREDO, “A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836”, in *O Direito – Revista de Ciências Jurídicas e de Administração Pública*, Marcello Caetano (Dir.), N.º 4, Ano 82, Typographia Empresa Nacional de Publicidade, 1950, pp 257-299. Relativamente, ao melhor critério orientador da delimitação territorial dos novos municípios, entendemos que o legislador deverá adotar um critério de dimensão variável, maioritariamente, maior nas zonas urbanas e menor nas zonas rurais.

(³⁰⁰) Por exemplo, ordenamento do território, urbanismo, equipamento social, ambiente, saúde, educação, contratação pública, gestão de resíduos sólidos, abastecimento de água potável, tratamento de águas residuais, transportes públicos, património cultural, proteção civil, entre outros. A resolução de todas estas questões exige por bem uma adequada dimensão territorial que, simultaneamente excede os limites dos municípios e reclama por uma proximidade democrática que a administração local ou periférica do Estado não tem sido capaz de assegurar. Assim sendo, “(...) tendo nós problemas regionais para resolver o que impede de criar regiões administrativas? O princípio da subsidiariedade combinado com o princípio democrático apontam para esta solução significativamente estabelecida numa Constituição que quis democratizar e descentralizar.”; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A Regionalização: O Caminho Já Está Aberto”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, N.º 2/3, novembro 1994-maio 1995, p. 54. À pergunta supra formulada, LUÍS SÁ oferece a sua resposta dizendo “na verdade, o que no essencial separa as forças políticas não é a proposta de tal ou tal delimitação provisória, de partida, das áreas regionais, mas sim a vontade ou falta de vontade de regionalizar.”; in *Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta*, Editorial Caminho, 1989, p. 152. Em suma, “parece-nos que poderemos considerar ultrapassado o tempo em que a vida das autarquias locais se desenvolvia em compartimentos completamente estanques e fechados. As necessidades, a interpenetração e correlação profundas dos interesses locais e regionais impõem que as autarquias locais possam encontrar plataformas de cooperação muito mais estreitas do que as que resultam de uma pura colaboração vicinal.”; JOÃO LOURENÇO, “Contributo para Uma Análise do Conceito de Descentralização - Continuação”, in *Direito Administrativo – Revista de Atualidade e Crítica*, novembro/dezembro, Centelha Promoção do Livro, 1980, p. 355.

(³⁰¹) Vide, J. THOMAZ LOBO D’AVILA, *Estudos de Administração*, ob. cit., p. 89.

(³⁰²) Com exceção de algumas matérias que exigem uma escala supramunicipal de atuação, a criação de regiões administrativas, não deve, prejudicar as atribuições e competências dos municípios sites na sua circunscrição, antes, assentar num fenómeno de devolução de poderes tendo por personagem principal o Estado-Administração. Deste modo, “a região surgirá, assim, não porque os municípios que pertencem à circunscrição regional percam poderes por um absorção de cima, mas porque o Estado devolve poderes para baixo, abrindo mão deles.”; BARBOSA DE MELO, in ob. cit., p. 66.

(³⁰³) Na Lei n.º 82.-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2015, foram orçamentadas transferências na ordem dos €60 milhões de euros, para o conjunto das comissões de coordenação e desenvolvimento regionais (Mapa V), das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e das comunidades intermunicipais existentes (artigo 95.º).

perfeitamente ser cometidas às regiões administrativas, que aliás, acresceriam o seu pendor democrático³⁰⁴, algo de que as primeiras, como sabemos, são necessitadas.

Ao passo que aos municípios caberia o maior protagonismo³⁰⁵ de prosseguir uma atuação de proximidade junto dos administrados, integrando as atribuições e competências legais, os direitos e obrigações contratuais, o património mobiliário e imobiliário, os recursos humanos e financeiros, anteriormente, afetos às freguesias sitas no seu território.³⁰⁶ Uma organização administrativa configurada nestes moldes encontra afinidades históricas com o projeto de divisão administrativa, aprovado pelo Código Administrativo de 1842, obra de Costa Cabral. Isto quanto ao segundo ponto.

Por fim, entendemos ser necessário que uma reforma da organização territorial autárquica que queira ser, essa sim, completa, seja acompanhada de outros fatores, que vão muito para além da simples definição dos limites geográficos de cada autarquia. O futuro das autarquias locais deve caminhar para: *i)* a continuidade da cultura *e-Government* enquanto esforço de modernização administrativa; *ii)* a profissionalização contínua dos seus recursos humanos, particularmente, os seus quadros técnicos superiores³⁰⁷; *iii)* o aprofundamento da democracia local³⁰⁸; e *iv)* o desempenho da função administrativa orientada para a eficiência dos recursos avocados.

Só assim será possível construir uma organização administrativa funcional, eficiente, simplificada e acessível aos administrados, através da qual, estejam reunidas todas as condições essenciais ao aprofundamento do nível de descentralização de atribuições e competências do Estado-administração para municípios e regiões

(³⁰⁴) Como se sabe, as regiões administrativas quando instituídas de facto, serão compostas por um órgão representativo que elegerá mais de metade dos seus membros por sufrágio universal, direto e secreto da coletividade recenseada na circunscrição regional, denominado: assembleia regional (artigos 239.º n.º 2 e 260.º CRP).

(³⁰⁵) “*Não é novidade dizê-lo: o Município é a peça-mestra da nossa administração local.*”; MARCELLO CAETANO, in *O Município na Reforma Administrativa*, Empresa Universidade Editora, 1936, p. 8. ALEXANDRE HERCULANO referindo-se ao município dizia ser “*a mais bela das instituições que o mundo antigo legou ao mundo moderno.*”; citado por CÂNDIDO BEIRANTE, *Descentralização – Municipalismo e Cooperativismo*, Editorial Vega, 1978, p. 22. Também, FREITAS DO AMARAL afirma o seguinte: “*todos sabemos que a principal autarquia local no nosso sistema é o Município, e assim deverá continuar a ser.*”; “O Futuro das Freguesias no Sistema Português de Autarquias Locais”, in *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990, p. 38.

(³⁰⁶) Deste modo, seria possível assegurar que as tarefas administrativas antes prosseguidas pelas freguesias, não deixariam de ser prosseguidas com a mesma celeridade e eficácia, antes pelo contrário.

(³⁰⁷) Na mesma ordem de ideias ISABEL CORTE-REAL, afirma que “*a complexidade dos problemas que o sector público tem de enfrentar requer aprendizagem ao longo da vida e formação.*”; “O Capital Humano na Função Pública – Investir no Homem”, in *A Administração Pública no Limiar do Século XXI: Os Grandes Desafios*, Edição INA, 2001, p. 37.

(³⁰⁸) Sobre este assunto, veja-se, a leitura muito enriquecedora de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005.

administrativas. Na verdade, para que o Estado descentralize, é preciso antes de mais, acrescentar valor à capacidade de resposta à ação administrativa das autarquias locais. E isso começa, desde logo, pela sua organização e disposição no território.³⁰⁹

(³⁰⁹) Daí que se diga, que a continuidade das freguesias representa, ironicamente, um entrave à concretização de uma maior descentralização administrativa.

CONCLUSÃO

Uma vez chegados aqui, é altura de tirar as devidas ilações e dar resposta ao quesito formulado inicialmente. Colhidos que estão os contributos das diferentes ciências sociais, máxime o Direito, é possível concluir que em pleno século XXI, a freguesia perdeu toda a sua notoriedade e utilidade que em tempos justificou o seu estatuto de autarquia local.

Por conseguinte, afirmamos na nossa dissertação a resposta ao quesito enunciado, alicerçada no juízo de que a freguesia está condenada ao naufrágio. Para que tal aconteça, indiferente a qualquer transição constitucional, é antes necessário rever a Constituição, a fim de eliminar a sua previsão normativa.

Uma revisão constitucional desta natureza, sendo admissível em teoria, mostra-se, verdadeiramente, imprescindível para a construção de uma administração local eficiente e moderna. Todavia, a crispação político-partidária e a cultura administrativa de resistência à mudança, assumem-se como os principais inimigos à implementação de uma qualquer reforma estrutural em Portugal, como de resto, o tema das freguesias se pode enquadrar.

Por sua vez, a nova organização territorial autárquica seria constituída por dois níveis de autarquias locais: regiões administrativas apenas no território continental e municípios em todo o país. No que diz respeito a estes últimos, dir-se-á ainda que, integrariam as atribuições, as competências, as obrigações, o património, os recursos humanos e financeiros, anteriormente, afetos às freguesias entretanto extintas.

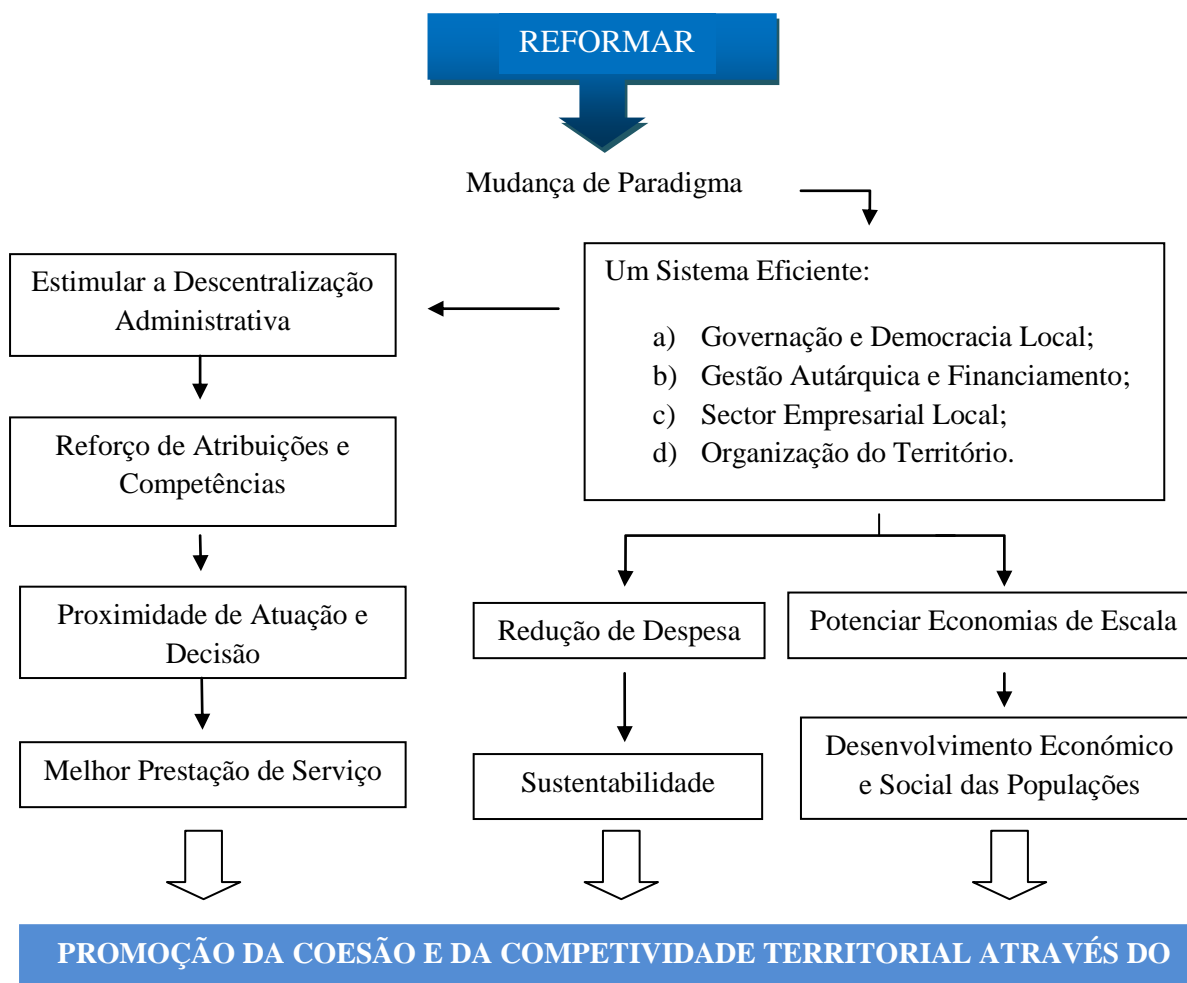
Subsiste apenas uma e derradeira interrogação. Quanto tempo levará a freguesia a naufragar na ordem jurídica portuguesa? Só o tempo dirá.³¹⁰ Mas, ignorar este *acontecimento de mar*, equivale a não vivermos no mundo em que de facto vivemos, para empregar as palavras de HANNAH ARENDT.³¹¹

⁽³¹⁰⁾ Segundo a sabedoria chinesa, cada ideia significativa necessita de trinta anos para ser compreendida e porventura concretizada. É talvez uma boa estimativa.

⁽³¹¹⁾ In, *A Promessa da Política*, in Miguel Serras Pereira (trad.), Antropos, 2007, p. 160.

ANEXOS

I



II

DENSIDADE POPULACIONAL (KM ²)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	(%)	NÚMERO DE FREGUESIAS	(%)
< 100/hab.	183	59,42	2.280	53,53
100 – 500/hab.	88	28,57	1.336	31,37
> 500/hab.	37	12,01	643	15,10
Total	308	100	4.259	100

Fonte: Documento Verde, p. 19.

III

	PRONÚNCIAS OBRIGATÓRIAS			MUNICÍPIOS ≤ 4 FREGUESIAS
	CONFORMES (Art. 6.º e 7.º)	NÃO CONFORMES (Art. 6.º e 7.º)	ARTIGO 14.º N.º 2	
TOTAL	58	20	151	48
(%)	20,94	7,22	54,51	17,33

Fonte: Relatório Final UTRAT.

IV

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA	NÚMERO DE FREGUESIAS	
	2014	2010
Portugal	3092	4259
Continente	2882	4049
RAA	156	156
RAM	54	54

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 17 de fevereiro de 2015.

V

PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS DADOS	LOCAL DE RESIDÊNCIA	NÚMERO TOTAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE		
		HM	H	M
2014	Portugal	10374822	4923666	5451156
	Continente	9869783	4681840	5187943
	RAA	246353	120758	125595
	RAM	258686	121068	137618

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 16 de junho de 2015.

VI

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA	SUPERFÍCIE (KM²)
	2014
Portugal	92 225,64
Continente	89 102,16
RAA	2 321,96
RAM	801,52

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 30 de junho de 2015.

VII

LOCAL DE RESIDÊNCIA	PROPORÇÃO DE AGREGADOS DOMÉSTICOS PRIVADOS COM PELO MENOS UM INDIVÍDUO COM IDADE ENTRE 16 E 74 ANOS E COM LIGAÇÃO À INTERNET EM CASA										
	PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS DADOS										
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Portugal	70,2	64,9	62,3	61	58	53,7	47,9	46	39,6	35,2	31,5
Continente	70	64,7	62,2	61	58	53,7	47,9	46,2	39,6	35,1	31,4
RAA	75,9	70,2	66,3	64,1	59,6	54	46,7	41,1	39,9	37,8	37,4
RAM	74	67,1	64,1	60,5	55	54	49,7	44,7	40,9	37,1	28,5

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 17 de novembro de 2015.

VIII

LOCAL DE RESIDÊNCIA	PROPORÇÃO DE AGREGADOS DOMÉSTICOS PRIVADOS COM PELO MENOS UM INDIVÍDUO COM IDADE ENTRE 16 E 74 ANOS E COM COMPUTADOR EM CASA										
	PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS DADOS										
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Portugal	71,1	68	66,7	66	63,7	59,5	55,9	49,8	48,3	45,4	42,5
Continente	70,9	67,8	66,7	66	63,7	59,4	55,9	49,7	48,2	45,4	42,5
RAA	75,5	71,5	67,5	67,1	64,8	61,2	55,8	51,6	49,8	45,5	41
RAM	74,4	69,9	66,1	64,2	61,3	59,7	58,2	52,5	48,7	46,5	41,6

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 17 de novembro de 2015.

IX

PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS DADOS	TIPO DE INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	NÚMERO DE CÂMARAS MUNICIPAIS
2014	Informação municipal e planos locais	304
	Organograma da câmara municipal	299
	Atas de reuniões e sessões camarárias	301
	Calendário de reuniões e eventos	297
	Taxas municipais	304
	Serviços, direitos e deveres dos cidadãos	283
	Planos de atividade e relatórios de atividade	297
	Contactos e curriculum dos responsáveis camarários	230
	Atos administrativos	293

Fonte: www.ine.pt; Dados atualizados até 07 de outubro de 2015.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV, *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?* Eduardo Paz Ferreira (coord.), AAFDL, 2013.
- AAVV, *A Reforma do Estado e a Freguesia*, NEDAL/ANAFRE, 2013.
- AAVV, *Repensar a Sociedade da Informação e do Conhecimento no Início do Século XXI – 10 Anos de Fóruns da Arrábida*, 1ª Edição, Edições Sílabo, 2012.
- AAVV, *Parecer – O Futuro Começa Hoje*, Assembleia de Freguesia de Porto Salvo, 2012.
- AAVV, *Direito e Interioridade*, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Eduardo Vera-Cruz Pinto (org.), 2011.
- AAVV, *Problemas Atuais da Administração Municipal*, NEDAL, 2010.
- AAVV, *Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2009*, Vol. I, Tribunal de Contas, 2009.
- *Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2009*, Vol. II, Tribunal de Contas, 2009.
- AAVV, *Sociedade da Informação: O Percorso Português*, José Dias Coelho (org.), 1ª Edição, Edições Sílabo, 2007.
- AAVV, *Geografia de Portugal – Actividades Económicas e Espaço Geográfico*, Vol. 3, 1ª Edição, Círculo de Leitores, 2005.
- AAVV, “A Interdisciplinaridade na Geografia Portuguesa: Novos e Velhos Desafios”, in *Inforgeo*, N.º 12 e 13, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1998.
- AAVV, *Papel das Freguesias na Administração Portuguesa*, ANAFRE, 1990.
- AAVV, *Estudos Sobre a Constituição*, Livraria Petrony, 1977.
- AAVV, *Diário das Cortes Geraes, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Segundo Anno da Legislatura, Imprensa Nacional, 1822.
- ALEXANDRINO, José Melo, “A Lei de Reforma da Administração Local e os Seus Grandes Problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 1, janeiro-março, AEDRL, 2014, pp. 7-20.
- “A Lei de Reforma da Administração Local e os Seus Grandes Problemas”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 1, janeiro-março, AEDRL, 2014, pp. 7-20.
- “A Administração Local Autónoma: Situação Atual e Propostas de Reforma Apresentadas na Sequência do Memorando da Troika”, in *Direito Regional e Local*, N.º 18, abril-junho, CEJUR, 2012, pp. 5-13.

- “Direito das Autarquias Locais”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Paulo Otero e Pedro Gonçalves (coord.), Almedina, 2010, pp. 11-299.

AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a Edição, Almedina.

ANDRADE, João Sousa, *Introdução à Economia*, Minerva, 1998.

ANDRADE, Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2012.

ARENDT, Hannah, *A Promessa da Política*, in Miguel Serras Pereira (trad.), Antropos, 2007.

ASCENSÃO, José de Oliveira, “A Sociedade da Informação”, in *Direito da Sociedade da Informação*, Vol. I, Coimbra Editora, 1999, pp. 163-167.

ÁVILA, Joaquim Thomaz Lobo, *Estudos de Administração*, Typographia Universal, 1874.

ÁVILA, Paula Sofia, *O Papel das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação na Reforma da Administração Pública*, Tese de Mestrado em Administração Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005.

BAPTISTA, Eduardo Correia, “Natureza Jurídica dos Memorandos com o FMI e com a União Europeia”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 71, abril-junho, 2011 pp. 477-488.

BARATA, José Fernando Nunes, “Burocracia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. I, Coimbra, 1965, pp. 752-770.

BARBOSA, Arnaldo de Miranda, *Lógica – Ensaio Esquemático de uma Lógica Pura como Fundamentação Mediata de uma Teoria Axiológica*, 1.^a Parte, Livraria Gonçalves, 1940.

BATALHÃO, José Carlos, “Algumas Dúvidas Jurídico-Constitucionais Sobre a Reforma Territorial das Freguesias: (Um Olhar Sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)”, in *Direito Regional e Local*, N.º 20, outubro-novembro, CEJUR, 2012, pp. 15-25.

BAUMOL, William and BLINDER, Alan, *Economics: Principles and Policy*, Eighth Edition, Harcourt College Publishers.

BEIRANTE, Cândido, *Descentralização – Municipalismo e Cooperativismo*, Editorial Vega, 1978.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a Edição, Almedina, 1984.

- *O Município na Reforma Administrativa*, Universidade Editora, 1936.

CANOTILHO, J. J. Gomes et MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.º Edição, Coimbra Editora, 2007.

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.º Edição, Coimbra Editora, 2010.

CARLOS, M., *Psicologia – Novos Aspetos da Filosofia Universal*, Livraria Augusto Leite, 1937.

CARNEIRO, José Luís, “A Proposta de Reforma da Administração Local – O Estado do Debate”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, pp. 30-38.

CASTELLS, Manuel, *A Sociedade em Rede*, in Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares (trad.), Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CAUPERS, João, “Reorganização da Administração Local do Estado”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

- “Divisão Administrativa e Órgãos Regionais”, in *Direito Regional e Local*, N.º 8, outubro-dezembro, CEJUR, 2009, pp. 3-8.

- *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.ª Edição, Âncora Editora.

CÍCERO, *Tratado da República*, in Francisco de Oliveira (trad.), Círculo de Leitores, 2008.

COSTA, Ricardo J. Amaral da, “Os Serviços Públicos Essenciais - Perspetiva Geral”, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, N.º 70, junho, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, 2012, pp. 51-82.

COUTINHO, Luís Pereira, “O Problema das Atribuições e das Competências das Autarquias Locais (e do seu Possível Esvaziamento...)”, in intervenção oral *V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais* organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

CUNHA, Paulo Ferreira da, “Direito e Tecnologia”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano VIII, 2011, pp. 207-216.

DIAS, José Eduardo Figueiredo et OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª Edição, Almedina, 2010.

DIAS, Nelson et ALLEGRETTI, Giovanni, “Orçamentos Participativos em Portugal: Em Busca de Uma Democracia de Maior Proximidade ou de Uma Racionalidade Funcional?” in *Cidades: Comunidades e Territórios*, N.º 18, junho, Centro de Estudos Territoriais – ISCTE, 2009, pp. 59-77.

DURAND, Franck, “O Estado e a Descentralização no Quadro da Integração Europeia”, in *Revista de Administração Local*, N.º 195, maio-junho, CEDREL, 2003, pp. 321-330.

FERREIRA, Jorge Ricardo da Costa, “A Importância das Tecnologias de Informação Geográfica para o e-Citizen”, in *GeoINova*, N.º 6, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2002, pp. 49-57.

FIGUEIREDO, Fausto, “A Reforma Concelhia de 6 de Novembro de 1836”, in *O Direito – Revista de Ciências Jurídicas e de Administração Pública*, Marcello Caetano (Dir.), N.º 4, Ano 82, Tipografia Empresa Nacional de Publicidade, 1950, pp 257-299.

FOLQUE, André, *A Tutela Administrativa nas Relações Entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, 2004.

FONSECA, Isabel Celeste, “Transferência (Contratualizada) de Atribuições e Competências a Favor das Freguesias: Possibilidades de Ganhos e Perdas?”, in *Direito Regional e Local*, N.º 21, janeiro-março, CEJUR, 2013, pp. 11-19.

- *Direito da Organização Administrativa*, Almedina, 2012.

GARNIER, Jacqueline Beaujeu, *Geografia Urbana*, in Raquel Soeiro de Brito (trad.), 2ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

GASPAR, Jorge, “Portugal: Brief Note on Transformations and Tendencies”, in *Inforgeo*, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1992, pp. 55-60.

GUERRA, Isabel Carvalho, “Participar Porquê e Para Quê? Reflexões em Torno dos Efeitos da Democracia Local na Equidade e na Legitimidade dos Eleitos”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 91, dezembro, Centro de Estudos Sociais, 2010, pp. 121-133.

GWARTNEY, James, STROUP, Richard et SOBEL, Russell, *Economics: Private and Public Choice*, Ninth Edition, The Dryden Press.

HORTON, Paul and HUNT, Chester, *Sociologia*, in Auriphebo Berrance Simões (trad.), Editora McGraw-Hill, 1981.

HUME, David, *Ensaio Morais, Políticos e Literários*, in João Paulo Monteiro, Sara Albieri e Pedro Galvão (trad.), Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2002.

JR, Robert Ekelund and TOLLISON, Robert, *Economics: Private Markets and Public Choice*, Addison-Wesley, 2000.

LIMA, António Pires de, “Administração Local”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. I, Coimbra, 1965, pp. 597-599.

LÍRIO, Oliveira, “Administração Local”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. I, Coimbra, 1965, pp. 209-228.

LOCKE, John, *Ensaio Sobre o Entendimento Humano*, Vol. II, in Gualter Cunha e Ana Luísa Amaral (trad.), Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

LOURENÇO, João, “Contributo para Uma Análise do Conceito de Descentralização”, in *Direito Administrativo – Revista de Atualidade e Crítica*, julho/agosto, Centelha Promoção do Livro, 1980, pp. 251-271.

- “Contributo para Uma Análise do Conceito de Descentralização - Continuação”, in *Direito Administrativo – Revista de Atualidade e Crítica*, novembro/dezembro, Centelha Promoção do Livro, 1980, pp. 351-360.

LIPSEY, Richard and CHRYSTAL Alec, *Economics*, Tenth Edition, Oxford University Press, 2004.

MACHADO, J. Baptista, *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, Almedina, 1982.

MACHETE, Rui, *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins – Centro de Estudos Administrativos, 1991.

MARQUES, Teresa Sá, “Um Território em Mudança: Padrões Territoriais, Tipologia Urbana e Dinâmicas”, in *Inforgeo – Espaços Urbanos*, N.º 14, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, pp. 21-42.

MARTÍNEZ, Soares, *Economia Política*, 11ª Edição, Almedina, 2010.

- *Comentários à Constituição da República Portuguesa de 1976*, Verbo, 1978.

MARTINS, Manuel Meirinho, *Participação Política e Democracia: O Caso Português 1976-2000*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, 2004.

MARTINS, Margarida d'Oliveira, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspetiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, 2003.

MARTINS, Maria d'Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª Edição, Almedina, 2012.

MARTINS, Moisés de Lemos, “A Região Como Modo de Encenar o Local e o Nacional”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, N.º 7, Universidade do Minho, pp. 67-81.

MEDEIROS, Carlos Alberto (coord.), *Geografia de Portugal – Atividades Económicas e Espaço Geográfico*, Vol. III, Círculo de Leitores, 2005.

MELO, Barbosa, “Portugal: Que Regiões? – Uma Conceção Político-Administrativa”, in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, N.º 187/188, janeiro-abril, 1984, pp. 63-86.

MIRANDA, João, “A Reforma do Governo do Território em Tempo de Crise”, in *A Crise e o Direito Público*, Pedro Gonçalves, Carla Amado Gomes, Helena Melo e Filipa Calvão (coord.), e-book, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, pp. 191-215.

MIRANDA, Jorge, “As Freguesias, a Constituição e as Leis n.º 22/2012, de 30 de Maio, e n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro”, in *Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, 2012, pp. 423-446.

- “Divisão do Poder e Partidos Políticos”, in *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. LI, N.º 1 e 2, Coimbra Editora, 2010, pp. 25-32.

- *Constituição e Democracia*, Livraria Petrony, 1976.

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 2010.

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007.

MONTALVO, António M. Rebordão, “Abstenção e Cidadania”, in *Revista de Administração Local*, N.º 228, novembro-dezembro, CEDREL, 2008, pp. 697-698.

MONTEIRO, António Xavier de Sousa, *Manual de Direito Administrativo Parochial*, 4.^a Edição, Coimbra, 1876.

NABAIS, José Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007.

- “A Autonomia Local”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Vol. II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993, pp. 110-214.

NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004.

NOGUEIRA, José Duarte, “Municipalismo e Direito – Considerações Histórico-Jurídicas Sobre o Direito Local”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. II, Coimbra Editora, 2001, pp. 459-472.

NOGUEIRA, José Félix Henriques, *Estudos Sobre a Reforma em Portugal*, Imprensa da Universidade, 1923.

- *O Município no Século XIX*, Typographia Francisco Luiz Gonçalves, Lisboa.

OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a Edição, Coimbra Editora, 2013.

- “É Necessária Uma Reforma Territorial das Freguesias?”, in *Direito Regional e Local*, N.º 13, janeiro-março, CEJUR, 2011, pp. 5-9.
 - “Debate Sobre a Reforma da Administração Local em Portugal: Um Breve Contributo”, in *Direito Regional e Local*, N.º 16, outubro-dezembro, CEJUR, 2011, pp. 5-12.
 - “As Condições Necessárias Para Uma Autonomia Efectiva dos Municípios: A Importância da População e do Território”, in *Problemas Actuais da Administração Municipal*, NEDAL, 2010, pp. 47-65.
 - “40 Anos de Desconcentração Territorial Regional em Portugal”, in *Direito Regional e Local*, N.º 1, janeiro-março, CEJUR, 2008, pp. 5-13.
 - “As Regiões Administrativas, a Constituição e o Referendo”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 173-185.
 - “A Criação de Municípios em Portugal: As Razões de Um Veto do Presidente da República”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu Nascimento*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 219-228.
 - *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra Editora, 2005.
 - “A Difícil Democracia Local e o Contributo do Direito”, in *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Almedina, 2004, pp. 95-113.
 - “A Regionalização: O Caminho Já Está Aberto”, in *Cadernos de Estudos Municipais*, N.º 2/3, Universidade do Minho, pp. 45-57.
- OLIVEIRA, Cândido de Oliveira e NEIVA, Mateus Arezes, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDRL, 2013.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, “A Proposta de Lei n.º 104/XII: Uma Perspetiva Geral”, in *Direito Regional e Local*, N.º 20, outubro-novembro, CEJUR, 2012, pp. 5-14.
- OLIVEIRA, Luís Valente de, “Os Condicionamentos em Portugal”, in *A Administração Pública no Limiar do Século XXI: Os Grandes Desafios*, AAVV, Edição INA, 2001, pp. 17-33.
- *Regionalização*, Edições ASA, 1996.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a Reimpressão, Almedina, 1984.

- OST, François, *O Tempo do Direito*, in Maria Fernanda Oliveira (trad.), Instituto Piaget, 2001.
- PARKIN, Michael, POWELL, Melanie and MATTHEWS Kent, *Economics*, Fourth Edition, Addison-Wesley, 2000.
- PEREIRA, Armando e ALMEIDA, M. Castro de, *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto Editora, 1985.
- PINTO, Aires Ferreira, “Freguesia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. IV, Lisboa, 1991, pp. 387-401.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes, *Economia: Um Texto Introdutório*, 2ª Edição, Almedina, 2004.
- PRATAS, Sérgio, “Delegação de Competências dos Municípios nas Freguesias. O Novo Quadro Legal”, in *Revista de Administração Local*, N.º 258, CEDREL, 2013, pp. 689-702
- QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia*, 3.º Edição, Almedina, 2013.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, “Descentralização”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. III, Lisboa, pp. 569-574.
- “Desconcentração”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. III, Lisboa, pp. 577-582.
- REAL, Isabel Corte, “O Capital Humano na Função Pública – Investir no Homem”, in *A Administração Pública no Limiar do Século XXI: Os Grandes Desafios*, AAVV, Edição INA, 2001, pp. 35-45.
- REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos Entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, 2007.
- RIBEIRO, Álvaro, *A Razão Animada – Sumário de Antropologia*, Livraria Bertrand, 1956.
- *Dispersos e Inéditos (1954-1960)*, Vol. II, in Joaquim Domingues (org.), Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2004.
- RIBEIRO, Orlando e LAUTENSACH, Hermann, *Geografia de Portugal*, Vol. I, in Suzanne Daveau (org.), Edições João Sá da Costa.
- “Deslocamentos da População em Portugal – Programa de um Estudo”, in *Finisterra*, Vol. XLIII, N.º 85, Centro de Estudos Geográficos, 2008, pp. 95-100.
- RIVERO, Jean et WALINE, Jean, *Droit Administratif*, Dalloz, 19.º Édition, 2002.
- ROSA, Filomena Gaspar, *A Administração Eletrónica e o Procedimento Administrativo – Em Especial o Direito de Participação e de Acesso à Informação*, Dissertação de

Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

ROUSSEAU, *O Contrato Social*, in Manuel João Pires (trad.), Círculo de Leitores, 2008.

SÁ, Luís, *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Universidade Aberta, 2000.

- *Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta*, Editorial Caminho, 1989.

SALGUEIRO, Teresa Barata, *A Cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana*, Edições Afrontamento, 1992.

SAMUELSON, Paul, *Economia*, Vol I., in Maria Adelaide Ferreira (trad.), 3.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian.

SANTO, Moisés Espírito, *Freguesia Rural ao Norte do Tejo – Estudo de Sociologia Rural*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1980.

SANTOS, Delfim, *Obras Completas – Da Filosofia*, Vol. I, 2.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982.

SANTOS, Delfim, *Obras Completas – Do Homem, Da Cultura*, Vol. III, 2.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

SANTOS, José António, *As Freguesias – História e Actualidade*, Celta Editora, 1995.

SÉNECA, *Vida, Pensamento e Obra*, in Catarina Rolim (trad.), João Quina Edições, 2008.

SIEYES, *O Que é o Terceiro Estado?* in Teresa Meneses (trad.), Círculo de Leitores, 2009.

SILVA, Pedro Cruz e, “Notas Sobre a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo para a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”, in *Direito Regional e Local*, N.º 17, janeiro-março, CEJUR, 2012, pp. 39-48.

SILVA, Suzana Tavares da, *Um Novo Direito Administrativo?* Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SLOMAN, John, *Economics*, Fourth Edition, Pearson Education, 2000.

SMITH, Adam, *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, Vol. I, in Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar (trad.), 4.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

- *Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, Vol. II, in Luís Cristóvão de Aguiar (trad.), 3.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

SOARES, Rogério, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida Editora, 1969.

SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.^a Edição, Lisboa, 1993.

SOUSA, Marcelo Rebelo de e ALEXANDRINO, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lex, 2000.

- “Prefácio”, in *Uma Constituição Moderna para Portugal*, Luís Marques Guedes (anot.), Grupo Parlamentar PSD, 1997, pp. 4-68.

- *O Sistema do Governo Municipal*, Edição ATAM, 1997.

VALENTE, Francisco H., *Administrar a Freguesia*, Imprensa de Coimbra, 1991.

VASCONCELOS, Diogo, “Democracia Electrónica”, in *Direito da Sociedade da Informação*, Vol. VI, Coimbra Editora, 2006, pp. 229-236.

- “Governo Electrónico”, in *Direito da Sociedade da Informação*, Vol. VI, Coimbra Editora, 2006, pp. 237-247.

VEIGA, Carlos, “Sociedade Digital: Impactos na Sociedade”, in *Direito e Cidadania*, N.º 12/13, março-dezembro, 2001, pp. 251-261.

WADE, Sir William and FORSYTH, Christopher, *Administrative Law*, Eighth Edition, Oxford University Press, 2000.

WILSON, David and GAME, Chris, *Local Government in The United Kingdom*, Second Edition, Macmillan Press, 1998.

XAVIER, Joana Lobo, “Tutela Administrativa das Autarquias Locais”, in *Direito Administrativo das Autarquias Locais – Estudos*, Coimbra Editora, 2010, pp. 191-207.

ZBYSZEWSKI, João Paulo, *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas – Um Estudo Sobre a Provisão Pública Municipal*, 1.^a Edição, Almedina, 2006.

WEBGRAFIA

www.dre.pt

www.ine.pt

www.nedal.uminho.pt

www.parlamento.pt

www.portugal.gov.pt

www.rtp.pt